

LE RÉGIME DE L'OPIUM

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Jeudi 15 Juin 1933, à 15 heures

PAR

André-Jean CHANUT

Avocat à la Cour

MEMBRES DU JURY :

Président : M. LAMPUÉ, Professeur

Suffragants { *M. le Doyen NÉZARD.*
M. LEPARGNEUR, Professeur.

CAEN

A. OLIVIER, IMPRIMEUR-ÉDITEUR (M. CARON, directeur)

34, Rue Demolombe

—
1933

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DE L'OPIUM

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Jeudi 15 Juin 1933, à 15 heures

PAR

André-Jean CHANUT

Avocat à la Cour

MEMBRES DU JURY :

Président : M. LAMPUÉ, Professeur

Suffragants { *M. le Doyen NÉZARD.*
M. LEPARGNEUR, Professeur.

CAEN

A. OLIVIER, IMPRIMEUR-EDITEUR (M. CARON, directeur)

34, Rue Demolombe

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1932-1933

DOYEN :

M. Henry NÉZARD (✠, I. ㊦)

DOYEN HONORAIRE :

M. Eustache PILON (✠, I. ㊦)

ASSESSEUR DU DOYEN :

M. GOMBEAUX (I. ㊦)

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. CABOUAT (O. ✠, I. ㊦)

DEGOIS (I. ㊦)

PROFESSEURS :

MM. NÉZARD (✠ I. ㊦), *Professeur de Droit administratif*, chargé du cours de *Législation minière*.

GOMBEAUX (I. ㊦), *Professeur de Droit civil*, chargé du cours de *Droit international privé*.

BRIDREY (I. ㊦), *Professeur de Droit romain*, chargé du cours de *Histoire du Droit public*.

LEPARGNEUR (I. ㊦), *Professeur de Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime et du cours de Notariat et Enregistrement*.

NOYELLE (A. 𐌆𐌆), *Professeur d'Economie politique.*

LEMONNIER (A. 𐌆𐌆), *Professeur de Droit civil, chargé du cours de Législation industrielle.*

PERREAU (A. 𐌆𐌆), *Professeur de Droit criminel.*

DEMONTÈS (A. 𐌆𐌆), *Professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil approfondi et comparé.*

LAMPUÉ, *Professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel, chargé du cours de Droit administratif.*

YVER, *Professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit public, chargé du cours d'Histoire de la Coutume de Normandie.*

LEDUC, *Agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique, du cours d'Histoire des Doctrines économiques et du cours de Législation financière.*

BESNIER, *Agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.*

M^{lle} JACK, *chargée du cours de Procédure et Voies d'exécution.*

SECRETAIRE :

M. ROUX (I. 𐌆𐌆), *Secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.*

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- DARESTE (P.). — *Traité de Droit Colonial* (3 volumes, Paris, 1931, Cf. tome I).
- ESCARRA (Jean). — *La Chine et le Droit International* (Rousseau, 1922).
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de Droit International public* (Rousseau, 1922, tome I, 1^{re} et 3^e parties).
- GIRAULT (Arthur). — *Principes de Colonisation et de Législation Coloniale* (4 volumes en réédition).
- LE FUR (Louis). — *Précis de Droit International public* (Dalloz, 1932).
- MERIGNHAC (A.). — *Précis de Législation et d'Economie Coloniales* (Paris, 1912).
- MONTCHARVILLE. — *Le Japon d'Outre-Mer* (1932).
- RAY (Jean). — *Commentaires du Pacte de la S. D. N.* (Sirey, 1930).
- ROLLAND (Louis) et LAMPUÉ (Pierre). — *Précis de Législation Coloniale* (Dalloz, 1931).
- SCELLES (Georges). — *Précis de Droit des Gens* (Sirey, 1932).

STRUPP (Karl). — *Eléments de Droit International public* (3 volumes, Rousseau, 1930).

Ouvrages spéciaux

GASTINEL (Jean). — *Le Trafic des stupéfiants* (Thèse Aix, 1927).

GIDE (Paul). — *L'Opium* (Thèse Paris, 1910).

HOIJER (Oloff). — *Le Trafic de l'Opium et d'autres stupéfiants* (1925).

HON-CHUN (Hou). — *Histoire Douanière de la Chine* (Thèse Paris, 1929).

PILA (Jean-Joseph). — *Le Trafic des stupéfiants et la S. D. N.* (Thèse Paris, 1925).

LIAIS (Michel). — *La Question des stupéfiants et la S. D. N.* (Thèse Paris, 1928).

SOULIÉ DE MORANT (George). — *Histoire de la Chine* (Paris, 1929).

Publications de la S. D. N.

L'œuvre sociale et humanitaire de la S. D. N. (Novembre 1926).

L'année de la S. D. N. Volumes des années 1926 à 1930 (inclus).

Tous les documents publiés par la Société des Nations sur l'opium et les autres drogues nuisibles (Série XI des publications).

Articles spéciaux

BEAUPIN (Mgr.). — *Le problème des stupéfiants* (Extrait de *La Vie Intellectuelle* du 10 novembre 1930).

- BOEGNER (Marc). — *Lutte du Gouvernement Chinois et des missions en Chine* (Cours fait à l'Académie de Droit International en 1929).
- ESCARRA (Jean). — *Régime des concessions étrangères en Chine* (Cours fait à l'Académie de Droit International en 1929).
- GÉRARD (Max-Léo). — *La question de l'opium* (Extrait de la *Revue Economique Internationale*, Mai 1931).
- HOJER (Olof). — *La question des stupéfiants et la S. D. N.* (Article de la *Revue de Droit International*, 1931).
- LIAIS (Michel). — *L'aspect international du problème des stupéfiants manufacturés* (Article de la *Revue de Droit International public*, 1928).
- NOLDE (Boris). — *Droit et technique des traités de commerce* (Cours fait à l'Académie de Droit International, 1925).
- PRUDHOMMEAUX (Jean). — *Une plaie du monde moderne : les stupéfiants* (Article de la *Revue : La Paix par le Droit*, février-mars 1930).
- SALDANO (M. Quintiliano). — *Les Délits Internationaux* (Cours fait à l'Académie de Droit International en 1925).
- TOLEDANO (André-D.). — *Le Rôle du Comité permanent* (Article de la *Revue Le Correspondant*, 26 septembre 1930).
-

PRÉFACE

« La bataille contre les stupéfiants est un devoir pressant, qui, aujourd'hui, plus que jamais, s'impose aux nations d'Occident », déclare M. Paul Painlevé dans le *Bulletin d'information de l'Association de défense internationale contre les stupéfiants*, de juillet 1930.

Il est véritablement navrant, en effet, de constater qu'en France l'opinion publique se désintéresse, en général de ces problèmes. Parfois un procès scandaleux, une arrestation remarquée, fait parler un peu de la « drogue ». Cette apathie s'explique d'ailleurs heureusement par le peu d'emprise qu'ont eu jusqu'ici les stupéfiants sur la masse ouvrière et bourgeoise.

Si dans un milieu interlope la poudre blanche fait des ravages, l'immense majorité de notre population a pu y échapper. L'opium est presque totalement inconnu en France, surtout si nous exceptons quelques ports, terminus des lignes maritimes orientales ; un mouvement de contrebande s'y révèle parfois, contrebande destinée à alimenter en drogue quelques coloniaux revenus en France lourdement chargés de leur indéfectible passion.

Le problème de l'opium, est, pour la plus grande partie, un problème d'Extrême-Orient, si nous nous attachons de préférence à sa consommation.

Sa production au contraire, étend le problème jusqu'en Europe, puisque certains pays proches du nôtre sont de gros producteurs.

Ravageant des territoires tant autonomes que soumis à des protectorats ou colonisés par des puissances occidentales, envahissant, telle la vague de lave descendant du volcan, des nations entières, constituant par ailleurs une part notable du commerce extérieur de certains pays, soulageant l'humanité souffrante, l'opium plaie et remède international, vaut d'être étudié dans le domaine international.

De nombreux auteurs ont déjà disserté sur ce sujet et cet ouvrage leur fait de nombreux emprunts. Cependant les événements nouveaux se déroulent chaque jour devant nous avec une rapidité telle qu'elle nous permet à peine d'apercevoir, sur ce sujet, une ombre peu précise. Depuis peu des changements considérables se sont produits dans la politique suivie à cet égard. Les diverses manifestations des organismes de la Société des Nations, les nombreuses enquêtes et spécialement les dernières conférences, méritent de retenir l'attention et doivent être communiquées à l'opinion publique.

INTRODUCTION

« Il n'a jamais existé dans l'histoire un commerce plus lucratif et moins soucieux de la prospérité humaine que le trafic de l'opium et de ses dérivés. Les Gouvernements, aussi bien que les particuliers, ont tiré de la graine du pavot une source de revenus, en dépravant ceux qui en font usage. En fait, c'est l'argent qui est la source de tout le mal » (Monseigneur Brent).

Ces paroles qui peuvent paraître dures, se rapprochent cependant beaucoup de la vérité, et bien des Gouvernements sont coupables, au moins par leur nonchalance, des terribles méfaits de l'opium, auquel il convient de joindre les autres stupéfiants.

Tandis que la drogue noire coule sur l'Extrême-Orient, engluant dans son extension des milliers et des milliers d'êtres humains, les privant de toute volonté, leur ôtant tout sens moral, les autres drogues prennent une place inquiétante dans nos pays occidentaux. C'est tantôt un de nos plus brillants officiers de marine, jeune, souriant à l'avenir, qui se détruit pour ne pas être privé de l'objet de sa folle passion,

tantôt c'est une jeune actrice de music-hall, qui succombe à l'absorption d'une dose massive de stupéfiant, ou bien c'est la découverte d'un artiste de cinéma agonisant pour avoir pris trop de drogues.

Chaque jour des victimes nouvelles font l'objet d'un court fait divers.

Et cependant à Genève existent de nombreux organismes, dont le but est de lutter contre ce fléau, ancien et toujours renouvelé ; la Société des Nations ne reste pas inactive, mais l'ampleur du mal demande une lutte longue et coûteuse.

C'est l'histoire de cette guerre que nous avons voulu traiter dans cet ouvrage. D'autres livres se sont déjà occupés de cette question ; mais dans cette matière comme dans la plupart de celles ayant trait au droit international, chaque mois ajoute une page nouvelle.

Dans les ouvrages déjà publiés, les divers auteurs ont bien souvent embrassé l'étude de tous les stupéfiants ; comme son titre l'indique, cette publication s'occupera plus spécialement du problème de l'opium. Il arrivera parfois cependant, surtout dans la dernière partie, que par certains côtés, les autres stupéfiants seront abordés ; certaines Conventions dernièrement conclues s'occupent tout à la fois de l'opium, de la morphine, de la cocaïne et de leurs esters et l'analyse de ces Conventions entraîne à déborder du sujet. Néanmoins le but envisagé est seulement l'étude du problème posé par l'opium ; une étude générale des stupéfiants dépasserait le cadre de cet ouvrage, qui n'a pour toute ambition que d'éclairer l'opinion publique en mettant au point les résultats obtenus depuis le



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Champs de pavot à l'époque de la récolte (Turquie)



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Caisses d'opium indien en boules et d'opium persan en plaques

début de la lutte et ceux qu'il est permis de prévoir dans un avenir prochain.

Il y a, en effet, posé devant la conscience du monde un problème des stupéfiants, dont peu de personnes, dans la masse du public, soupçonnent la gravité et la complexité.

Pour jeter un peu de clarté sur cette question, il faut s'en tenir à la marche historique des divers événements. C'est pourquoi, nous traiterons tout d'abord de l'origine de l'opiomanie, puis de la lutte jusqu'à la Grande Guerre, après laquelle la Société des Nations fut chargée de centraliser les efforts.

Nous étudierons ensuite ce que fit la Société des Nations jusqu'en 1931, époque où de grands progrès furent réalisés ; la position actuelle du problème fera l'objet de la dernière partie.

Le monde se trouve en présence, pour la première fois d'une réglementation internationale relative à un produit soumis au commerce privé. Notons, au passage, l'analogie entre cette législation et ce que pourrait être une législation sur la fabrication des produits chimiques susceptibles de devenir une arme de guerre.

Au cours de cet ouvrage nous examinerons quelle fut l'attitude des gouvernements intéressés en face du problème et quelle responsabilité, ils doivent supporter dans l'extension du fléau.

Mais qu'il nous soit permis de rapporter dès le début ces quelques lignes de M. Jean Escarra :

« Des problèmes comme la réglementation du travail des enfants, ou la lutte contre l'opium, dont la

solution devrait réunir toutes les bonnes volontés, demeurent en suspens, en grande partie, à cause de l'hostilité des autorités et des organisations chinoise » (1).

(1) Extrait du cours fait à l'Académie de Droit International en 1929 par Jean ESCARRA, Conseiller du Gouvernement Chinois.

PREMIÈRE PARTIE

La lutte jusqu'en 1925

CHAPITRE PREMIER

Problème Asiatique

SECTION I. — EFFORT DE LA CHINE

Une opinion fausse, et cependant assez largement répandue parmi les profanes, attribue à la Chine l'honneur, honneur périlleux, d'avoir été la première à connaître l'opium, avec ses bienfaits, mais aussi avec ses tares. Les quelques auteurs, et spécialement Paul Gide, qui ont disserté sur ce sujet, ont fait justice de cette affirmation inexacte.

Quelques siècles avant notre ère nous trouvons déjà, chez des écrivains célèbres, des allusions à cette drogue. Homère en parle d'abondance dans l'Iliade, Hippocrate l'emploie déjà en médecine et le préconise pour guérir la leucchorée.

L'Egypte connaissait de vieille date, comme médicament, le pavot et son suc, et, Rome, centre de la civilisation méditerranéenne, connut aussi la graine

de pavot, matière première d'une huile estimée, ainsi que la capsule employée tant comme remède que comme poison.

Mais les usages néfastes de cette drogue, trouvent leur source chez les Arabes. C'est à eux que revient la paternité de l'opium stupéfiant.

« Peuple nomade, vivant sous un climat torride, ayant à parcourir de vastes déserts, exposés à souffrir de la faim, ils s'aperçurent que le suc de la plante constitue un agent tonique et capable de raviver les forces : ils l'utilisèrent donc et, peu à peu, l'habitude s'en généralisa » (1).

Faudrait-il voir là la manifestation d'un besoin essentiellement humain de stimulant et prétendre que c'est par suite de l'interdiction de la consommation de l'alcool, que les Arabes cherchèrent un succédané ? C'est fort possible et il nous faut alors regretter la faiblesse de la constitution humaine, qui pousse le pauvre et l'opprimé à tendre vers un monde meilleur et à s'y hausser quelques instants avec l'aide des stupéfiants.

Puis, dans leurs grands voyages, les Arabes introduisent leur pernicieuse habitude tout d'abord en Perse, puis aux Indes et enfin en Chine. Jusqu'en 1757, ils détiennent le monopole du commerce de l'opium aux Indes, et c'est de cette époque que date, dans ce pays, l'habitude de manger l'opium. Les importateurs, en effet, n'ont point connu le raffinement qui consiste à fumer cette substance.

(1) D^r Ernest MARTIN : *L'Opium*.

En Chine, il nous faut attendre jusque vers le viii^e siècle pour trouver la première mention de l'opium (1). Vers le xi^e siècle, quelques auteurs nous indiquent qu'il est fort répandu, et qu'il est considéré comme une panacée quasi-universelle. C'est au début du xvi^e siècle que, sous forme de pilules, il est employé comme stupéfiant.

L'habitude de fumer le suc du pavot est attribué selon les uns aux Espagnols qui l'auraient introduit en Chine au milieu du xvii^e siècle, et selon d'autres, aux Hollandais, venus s'établir à Formose, conquis ensuite par les Chinois.

Quoiqu'il en soit, il a fallu au peuple de l'Empire du Milieu, sept siècles pour faire de l'opium remède, un stupéfiant.

Pour la Chine, l'opium est donc un vice occidental, dont elle n'a cessé de se plaindre et contre lequel elle essaya à de nombreuses reprises, de lutter avec des succès très divers. Elle parvint après une lutte opiniâtre, à juguler le fléau ; la guerre civile vint malheureusement mettre à néant, une œuvre dont le gouvernement impérial chinois a pu se montrer justement fier.

Environ un siècle après que l'usage néfaste de l'opium eut été introduit en Chine, le Gouvernement impérial se montra ému par les redoutables conséquences qui en découlaient. Les effets physiologiques commençaient à se faire sentir et constituaient une

(1) Cf. Georges SOULIÉ DE MORANT : *Histoire de la Chine*, p. 412. (Le médecin de Tsrao-Tsrao, au iii^e siècle de notre ère, s'en serait servi pour ses opérations).

menace grave pour l'avenir du pays ; aussi, l'empereur Young Cheng promulgua-t-il en 1729, un édit interdisant formellement la vente de l'opium comme stupéfiant, et ordonnant la fermeture de toutes les fumeries. Mais, de puissants intérêts extérieurs empêchèrent la mise à exécution générale de ces mesures. Les Portugais, faisant venir l'opium de Goa, réalisaient une rapide fortune, mais ne tardèrent point à être supplantés par les Anglais. La Compagnie des Indes Orientales obtint vers cette époque le monopole de ce commerce lucratif (1773). L'importation loin de s'arrêter suivit une marche ascendante. Celle de l'opium de l'Inde passe de 150.000 livres en 1776, à 750.000 en 1790, et devant des conditions aussi défavorables, les ordonnances impériales restèrent lettre morte. De nouvelles mesures prises en 1799 par l'empereur Kia-King, n'eurent point un meilleur résultat, et la contrebande ne fit que croître. La lutte entre la Chine et les nations occidentales allait prendre un tour nouveau, surtout à partir de 1832. A cette date, la Grande-Bretagne supprime le monopole qu'elle avait confié à la Compagnie des Indes Orientales, et commence à entrer dans la voie du libre échange. C'était ouvrir l'Extrême-Orient au commerce des nations occidentales, qui d'ailleurs, sous la poussée de leur développement économique intense, cherchaient de nouveaux débouchés. La Chine s'obstina dans sa résistance farouche contre tout ce qui lui venait de l'étranger. Les Anglais nommèrent à cette époque (10 décembre 1833) Lord Napier à la surintendance du commerce de Chine. Cette politique d'orientation toute nouvelle, déclencha chez les enfants du Céleste Empire, une réaction vio-

lente qui engendra à bref délai, une guerre longue dont le poids pèse encore sur certaines nations civilisées et qui fut appelée, à tort ou à raison, la Guerre de l'Opium.

SECTION II. — GUERRE DE L'OPIMUM

Ce fut l'arrivée de Lord Napier qui mit en Chine le feu aux poudres. En fier représentant de l'Empire Britannique, celui-ci ne voulut point se plier aux exigences du vice-roi du Kouang-Toung. Débarqué à Canton, il s'y trouva comme prisonnier des Chinois. Sa retraite désastreuse consolida les indigènes dans leur prétention de n'admettre aucun étranger sur le territoire impérial, sans qu'il ait obtenu une autorisation préalable. Il faut noter cependant, qu'une fois cette alerte passée, les commerçants chinois s'empresèrent de conclure, avec les anglais, de nombreuses conventions, car ils avaient tout intérêt à continuer des transactions qui leur laissaient de gros bénéfices.

Cependant, la mentalité était toute différente dans le Nord de l'Empire et, à Pékin, les autorités étaient enflammées d'une haine profonde contre les étrangers. Le gouvernement ne voyait pas sans inquiétude un départ considérable de monnaie, et l'opium fut le prétexte nécessaire pour écarter les étrangers tolérés dans certaines portions du territoire ; aussi les tentatives anglaises de rapprochement restèrent-elles sans écho : l'opium prenait un sens symbolique.

En 1838, le Censeur impérial Roang Tsio-Tse, faisait le rapport suivant : « Ces dernières années, dans toutes les provinces, le commerce et les transports ont

été en décroissant. Les revenus sont déficitaires. Et tout cela parce que l'argent augmente de prix et les pièces de cuivre baissent de valeur. Si l'argent est rare et a son prix élevé, c'est parce que l'habitude de fumer l'opium se développe de plus en plus, et que chaque jour de grandes quantités d'argent s'échappent et vont à l'étranger. Ce commerce vient des Ing-tsi-li (Anglais), qui, n'ayant pas à se nourrir chez eux, cherchent à affaiblir les autres pays, comme ils ont fait en Europe...»

Le gouverneur du Rou-koang, Linn Tse-siu, écrivait plus simplement : « Si l'opium n'est pas interdit et supprimé, l'empire s'appauvrira de jour en jour ; le peuple s'affaiblira. Dans une dizaine d'années, nous n'aurons plus ni nourriture, ni soldats... »

L'empereur Taou-Kouang envoya à Canton un commissaire extraordinaire, Lin-Tsihseu. Celui-ci ne tarda point à mettre à sa merci les marchands anglais qui, pour sauver leur vie et leur fortune, durent livrer tout l'opium en leur possession, dont le total formait vingt mille caisses, d'une valeur de cinquante millions de francs. Livrées au commissaire chinois, ces caisses furent jetées dans la rivière (18 mars 1839).

Des incidents innombrables se multiplièrent, pendant que le gouvernement anglais cherchait le moyen de donner satisfaction à ses nationaux : ceux-ci ne faisaient que de se plaindre des agissements des Chinois à leur égard. Les événements ne tardèrent point à se précipiter. Prenant prétexte du massacre d'un voyageur anglais attaqué par des brigands, le Gouvernement anglais entreprit des opérations militaires

contre la Chine. Une première série d'opérations fut entreprise contre les côtes de Chine : les Anglais bombardèrent les principales villes de la côte méridionale et remontèrent vers le golfe du Petchili où ils parvinrent, après des difficultés innombrables, à faire passer des lettres pour le gouvernement de Pékin. Un arrangement fut signé le 20 janvier 1841 : la Chine s'engageait à payer une indemnité de six millions de dollars, soit trente millions de francs ; de plus, elle cédait à l'Angleterre, en toute propriété, l'île de Hong-Kong et autorisait le commerce anglais dans la rivière et la ville de Canton. Mais cet accord, par un revirement surprenant du gouvernement impérial, ne fut jamais ratifié, et son négociateur fut disgracié. La question restait donc entière et les Anglais se virent forcés de continuer les hostilités. Canton, attaqué, ne résista point longtemps, malgré l'artillerie, considérable pour l'époque, dont la ville était pourvue, et sous la protection des canons, le commerce reprit sans qu'un traité officiel eut été conclu : le pays demeurait en état de guerre latente. Après quelques petites escarmouches sans plus de gravité, une attaque brusquée et terrible eut lieu de la part de 12 à 15 mille Chinois. Les Anglais reprirent vite le dessus et décidèrent d'aller jusque dans le Nord. Amoy tomba sans peine, mais de rudes batailles eurent lieu à quelque temps de là. Chapoo, Wou-Song et Chang-Haï furent prises, la route de Nankin était désormais libre : c'était une large porte, d'une longueur de deux cents cinquante kilomètres, ouverte sur la Chine, Pékin fut gagné par l'émotion de ses ressortissants et céda enfin, à la grande joie des Anglais

qui ne pensaient pas en finir si rapidement. Les commissaires chinois arrivèrent peu après et firent preuve des sentiments les plus conciliants, montrant même une grande hâte à ce que les pourparlers se terminent vite par un prompt arrangement.

Le traité de Nankin fut bientôt signé le 29 août 1842, à bord du vaisseau amiral anglais, le *Cornwallis*, et fut rapidement ratifié par l'empereur Taou-Kouang. Par ce traité, les chinois s'engageaient à payer une indemnité de 18 millions de dollars, ils reconnaissaient aux anglais la possession de Hong-Kong et leur permettaient de faire le commerce dans cinq grands ports, y compris Canton. Ce traité, il est bon de le faire remarquer, ne parle point de l'opium : la prohibition d'importer l'opium subsista, mais une réglementation sévère eut peut-être mieux valu, car la drogue fut dès lors l'objet d'une contrebande active que le gouvernement de Pékin fut toujours impuissant à réprimer (1). Les importations d'opium hindou continuèrent et même, augmentèrent rapidement :

En 1780	250 tonnes
En 1815	400 tonnes
En 1825	750 tonnes
En 1837	2.700 tonnes
En 1850	3.000 tonnes
En 1860	4.500 tonnes
En 1870	5.000 tonnes
En 1880	6.000 tonnes

(1) Cf. HOU-HOU-CHUN : *Histoire douanière de la Chine*, pp. 32 et s.

Le profit tiré d'un commerce aussi florissant ne devait pas être minime, et certains auteurs affirment, ce qui est tout à fait plausible, que de 1773 à 1906, les importations hindoues d'opium ont rapporté un bénéfice net de dix milliards cinq cents millions de francs or. La Chine consommait vers 1900, environ soixante-dix fois plus d'opium qu'un siècle plus tôt, le nombre total des fumeurs au début de ce siècle s'élevant au nombre impressionnant de huit millions.

Il ne faudrait pourtant pas croire, en examinant ces chiffres et en songeant au traité de Nankin, que toute difficulté avait disparu. De nombreux incidents marquèrent encore la période qui suivit le traité. Des marchands anglais trop audacieux furent maltraités par les habitants de Fatschan, en 1847. La même année, des missionnaires catholiques furent mal accueillis à Tsing-Pu, près de Chang-Haï.

Mais ces dissentiments s'apaisèrent avec le temps, et aussi, après que des représentations sérieuses furent faites, par les pays dont les ressortissants étaient lésés, près des gouvernements provinciaux.

Les résultats obtenus furent d'ailleurs officiellement consacrés, et le droit d'importer de l'opium formellement reconnu par le traité de Tien-Tsin de 1858, traité qui mit fin à la seconde guerre de l'opium (1856-1858) et ouvrit largement la Chine aux européens.

Ces traités furent le prélude de plusieurs autres que le gouvernement impérial consentit à de nombreuses nations européennes ou américaines. La Chine entraît de force dans le commerce international, l'opium avait été le prétexte invoqué par elle, pour rester isolée éco-

nomiquement, au moins, des autres puissances. Le problème de la suppression totale de la consommation et aussi de la production de la drogue funeste, n'en restait pas moins ardu : des millions de chinois avaient contracté depuis longtemps des habitudes invétérées, et, d'autre part, les fermiers de nombreuses provinces, attirés par cette source de richesse facile et abondante, cultivaient, sur des étendues considérables et sans cesse grandissantes, les pavots blancs.

La lutte contre le fléau continua de plus belle.

SECTION III. — DU TRAITÉ DE NANKIN A LA CONFÉRENCE DE CHANG-HAÏ

Pendant de longues années, et par l'effet des traités qui la liaient aux autres nations, la Chine ne put combattre la culture du pavot, avec toute la puissance nécessaire : ses ports ouverts à l'importation étrangère, laissaient entrer librement la drogue et il lui fut difficile d'interdire chez elle la culture de ce que l'étranger lui prodiguait avec une libéralité, un peu trop intéressée ; une telle interdiction n'aurait eu pour résultat, que de débarrasser le commerce extérieur d'un concurrent national, et aurait permis une sortie encore plus considérable de métal précieux, ce que le gouvernement impérial redoutait par-dessus tout. L'opium, d'ailleurs, était entré de façon telle dans les mœurs des indigènes, que toute mesure radicale prise pour interdire son commerce et sa consommation, était vouée à un échec certain. La vie du chinois explique très bien ce succès de la drogue dans les classes ouvrières et de petite bourgeoisie : dénuée de

tout intérêt, cette vie, sans attrait, pousse irrésistiblement tout être humain à la recherche d'un narcotique ; sous l'influence de la drogue, le coolie oublie ses misères et ses privations sans nombre, semblable en cela à l'ouvrier européen, qui noie dans le vin et l'alcool, les chagrins de sa vie quotidienne, semblable aussi au blasé recherchant des sensations neuves et des rêves chimériques et voluptueux, dans l'héroïne, la cocaïne et la morphine.

Certes, il y a loin entre le spectacle écœurant de l'ivrogne roulant le ruisseau, spectacle heureusement moins fréquent de nos jours, et le tableau enchanteur dressé par des romanciers exotiques sur les fumeries d'opium ; mais le besoin naturel de l'homme est identique, sous quelque climat qu'il vive et il ne faut point chercher ailleurs, l'explication de cette vogue croissante de la drogue noire chez l'Asiatique, et spécialement chez le Chinois que ses habitudes, son apathie, portent à rechercher des distractions dans l'opium, alors que le Japonais, actif et gai, trouve dans les sports et les spectacles intellectuels, ce délassement nécessaire.

Dans des conditions aussi favorables, la demande d'opium s'accrût rapidement, ainsi que sa production.

En 1906, les champs de pavot avaient pris la place des champs de riz et de céréales : le résultat ne s'était point fait attendre, le prix des denrées alimentaires devint alors tel, que les classes laborieuses étaient condamnées à la famine. On spéculait sur l'opium plus que sur toute autre chose. Dans la province de Yunnan on mesurait la richesse d'une famille au nombre de pipes qu'elle possédait. Des populations entières

étaient tombées dans la léthargie la plus complète, dans un état de misère indescriptible. Vu sous une autre face, c'était pour un grand nombre de fermiers la seule source de revenus appréciable et toute tentative de réglementation allait soulever des tempêtes de revendications.

Cependant l'opinion publique mondiale commençait à s'émouvoir d'un pareil état de choses. En Angleterre même, de nombreuses ligues se formaient : le mouvement antiopium gagnait chaque jour du terrain ; en 1891, la Chambre des Communes déclarait à trente voix de majorité, que « L'importation de l'opium de l'Inde en Chine, était moralement injustifiable ». En 1906, elle renouvelait ce vote et cette fois à l'unanimité.

La campagne contre l'opium prenait dès lors une grandeur nouvelle. Les vice-rois et les gouverneurs des provinces méridionales de l'Empire Chinois édifièrent, les premiers, des mesures sévères contre la marée toujours montante du fléau. Puis le Gouvernement central comprit à son tour que c'en était fait de la Chine, si elle n'arrivait pas à triompher de cette passion : le 20 septembre 1906 l'impératrice douairière rendit un fameux édit, par lequel elle ordonnait que la fabrication, la vente et l'usage de l'opium eussent à cesser dans un délai de dix années.

La publication de cet édit fut accueillie avec beaucoup de septicisme ; mais cette fois, c'était avec la ferme volonté de délivrer ses administrés du fléau, que le gouvernement impérial entraînait dans la lutte. La guerre du pavot fut dure, et le gouvernement eut à se préoccuper non seulement des paysans, mais aussi de

ses propres fonctionnaires, qui tantôt étaient fumeurs, tantôt se laissaient fléchir et même corrompre par les paysans. Les cultivateurs eux aussi, résistaient par la ruse, et dans certaines régions, par la force. Le pouvoir central réussit cependant à mener à bien la tâche immense qu'il s'était octroyé. Secondé par des Sociétés privées, il reçut aussi une aide puissante des missionnaires.

« En 1882, les représentants de la Société des Missions anglicanes, tinrent à Pékin une conférence qui entreprit d'étudier à fond la question de l'opium, au point de vue religieux. Après avoir examiné la conduite du Gouvernement britannique dans cette affaire, ils la déclarèrent indigne de l'Europe et de l'humanité, et déclinèrent toute part de responsabilité dans les actes commis. En 1890, la Conférence générale des Missions protestantes, travaillant en Chine, se réunit à Chang-Haï du 6 au 20 mai : elle revint sur le problème de l'opium. Non contente de renouveler les protestations antérieures, elle résolut de créer en Chine une Société de propagande contre ce poison » (1).

Les Missions catholiques ne restèrent point d'ailleurs en arrière dans cette lutte. Dès 1830, l'Eglise catholique mène une vigoureuse offensive contre l'opiomanie ; elle le fait à l'aide de décrets émanant, soit de la Congrégation de propagande, soit des synodes épiscopaux, soit du Saint-Office lui-même. Le dernier en date, qui fixa en 1883 la législation canonique, est

(1) Extrait du cours : *Les Missions Protestantes*, fait par le Pasteur Marc BOEGNER, à l'Académie de Droit International, Paris, 1929.

particulièrement net : la culture du pavot à opium est interdite aux chrétiens, ainsi d'ailleurs que le commerce ou l'usage de l'opium lui-même, si ce n'est en vue d'un usage médical légitimé. Depuis 1883, rien n'a changé et, au témoignage de Mgr de Guébriant lui-même « la pratique des Missions catholiques, est de refuser les sacrements aux chrétiens qui plantent, fument et vendent de l'opium ».

Le gouvernement chinois ne pouvait trouver pour le secondier dans la lutte, de meilleurs pionniers. Aussi en 1906 les missionnaires furent-ils enrôlés par l'Administration impériale pour combattre le fléau.

Les fonctionnaires furent soumis à un examen sévère, et tout fumeur fut immédiatement congédié. Cette mesure atteignit bien des hauts personnages, et des grands dignitaires de l'Empire, des princes du sang même, furent découverts et immédiatement destitués.

La campagne fut l'objet de scènes pittoresques, qu'il serait trop long de décrire ici. La fermeture des fumeries, provoqua également des luttes émouvantes ; elle eut lieu dans plus de cent mille villes (jusqu'à sept mille dans une seule ville). On en a fermé en tout, près de deux millions.

Devant de telles mesures, l'opium recula nettement et les résultats dépassèrent les espérances. A la veille de la conférence de Chang-Haï en 1909, les cultures de pavots avaient été réduites de 40 à 50 %, des millions de fumeurs avaient renoncé à la funeste drogue, et ce qui était regardé comme de bon ton quelques années plus tôt, fut bientôt considéré comme honteux.

La campagne était arrivée à un moment décisif. Le Sénat chinois adressa de pressants appels au gouver-



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Fumeur d'opium dans les mines d'étain de Banka
(Indes Néerlandaises)

nement anglais. L'opium de l'Inde arrivait toujours à flot en Chine, et toute la réforme était vouée au naufrage, si l'importation n'était pas diminuée parallèlement à la production intérieure ; toute prohibition de la culture nationale n'aurait d'autre résultat, que d'augmenter la marge déjà grande des bénéfices réalisés par les commerçants anglo-hindous.

Des négociations s'ouvrirent entre Londres et Pékin. Un accord fut signé en 1907 : le Gouvernement britannique consentit à réduire pendant quatre ans, de dix pour cent, leurs importations d'opium qui s'élevaient annuellement à environ 3.060 tonnes. Cette diminution était consentie, à la condition que pendant ce temps la Chine abaisse sa production d'opium, dans les mêmes proportions. Puis l'Angleterre permit aux Chinois d'élever leurs droits d'entrée, et s'engagea à ne pas introduire d'opium dans les provinces qui auraient renoncé à la culture du pavot et à l'importation d'opium national. En 1909 un nouvel arrangement fut signé entre les deux nations, aux termes duquel toute importation d'opium hindou cesserait complètement en 1917, si toute culture de pavot avait disparu en Chine à cette époque.

Telle est la situation dans l'Empire du Milieu, au moment de l'ouverture de la conférence de Chang-Haï, le 1^{er} février 1909.

SECTION IV. — SITUATION DANS LES AUTRES TERRITOIRES
ASIATIQUES JUSQU'EN 1909§ 1^{er}. — *Le Japon et ses Colonies*

La proximité de la Chine permit au Japon de se rendre compte, de bonne heure, de la gravité du danger. Aussi dès 1858, le gouvernement impérial s'empressa de conclure avec la Grande-Bretagne, un traité interdisant toute importation d'opium sur son territoire. Le caractère national du peuple rendait difficile une introduction de l'opium dans les mœurs aussi complète que chez les Chinois : le tempérament gai et actif des nippons ne les porte point à chercher dans un narcotique un plaisir quelconque ; ils préfèrent consacrer leurs loisirs aux sports et autres délassements de l'esprit et du corps. Aussi quelques dispositions d'ordre intérieur suffirent-elles pour maintenir au Japon une consommation normale de drogues, consommation réglée suivant les besoins médicaux et scientifiques du pays.

Le problème fut beaucoup plus délicat à résoudre dans l'île de Formose, que les Japonais annexèrent. A cette époque, les Japonais pensèrent avoir raison de la passion de l'opium par un régime sévère d'enregistrement et de leur contingentement. En 1900 le gouvernement japonais ordonna l'inscription obligatoire de tous les fumeurs. 169.064 personnes se firent alors immatriculer et la liste fut close d'une façon définitive, pensait-on. Cependant, on s'aperçut que de nombreux fumeurs ne s'étaient point fait inscrire, soit par négligence, soit par peur d'une répression sévère, et qu'ils

continuaient à consommer de la drogue, en s'approvisionnant à des sources illicites ; le livre d'immatriculation fut donc rouvert, une première fois en 1904-1905, où furent admis 30.543 fumeurs ; puis en 1908, où il y eut 15.849 nouvelles inscriptions.

Quoiqu'il en soit, le Japon résista victorieusement au fléau, et nous étudierons plus tard la part qu'il prit dans la lutte contre les stupéfiants.

§ 2. — *L'Indo-Chine Française*

Placée auprès d'un pays producteur, la Chine, et escale régulière des vapeurs faisant le service de l'Inde à l'Extrême-Orient, puisant d'autre part sa main-d'œuvre dans la population chinoise, l'Indo-Chine française ne pouvait être épargnée par la passion de l'Opium, et lors de la conquête on fut obligé de compter avec cette passion.

L'usage de fumer l'opium préparé existait depuis déjà longtemps, et le commerce se trouve en 1862, date de la conquête, dans les mains de quelques marchands chinois qui en retiraient un bénéfice scandaleux. Aussi le gouvernement français établit-il de bonne heure un monopole de l'opium : en 1881 en Cochinchine, en 1883 au Cambodge, au Tonkin en 1889 et dans l'Annam en 1900. Dès 1884 de nombreux décrets furent pris pour régler la question de l'opium dans la colonie. Mais l'acte fondamental sur le régime du monopole de l'opium en Indochine, est l'arrêté du 7 février 1899. Modifié en 1907, cet arrêté organise la fabrication et la vente de l'opium : la fabrication se fait en totalité à la bouillerie de Saïgon, à l'aide

d'opium brut acheté pour la plus grande partie aux Indes, et, pour le restant, à certains cultivateurs du Haut-Laos ; la vente de l'opium préparé a lieu sous la surveillance de l'administration des douanes, dans des boutiques tenues par des particuliers. Toute quantité vendue est inscrite sur des registres réservés à cet effet.

La culture ne peut avoir lieu dans les territoires soumis à notre protectorat ou colonisés, qu'avec l'autorisation de l'administration. Un arrêté pris le 10 juin 1907, interdit l'ouverture de fumeries en Annam et au Tonkin, où il n'y en avait presque aucune, et décida qu'aucune fumeries nouvelles seraient autorisées en Cochinchine et au Cambodge.

Puis une première hausse fut enregistrée sur les prix de l'opium, bientôt suivie d'une seconde en 1908, ce qui traduit le désir du gouvernement de réduire la consommation en pratiquant une politique de prix élevés, que nous retrouverons d'ailleurs plus tard au cours de cette étude.

Soucieux de poursuivre la lutte, le gouvernement général de la colonie chargea en 1908 une commission d'examiner les moyens de réduire encore la consommation ; en outre, l'usage de l'opium fut interdit à tous les fonctionnaires. La France contribua donc par sa législation coloniale, à résoudre le problème posé par ce fléau.

§ 3. — *L'Inde*

Il convient tout d'abord de faire cette remarque, que, dans l'Inde, les fumeurs sont très peu nombreux :

les Hindous étant surtout des opiophages. Malgré l'opinion du corps médical en général, et pendant très longtemps, le gouvernement de l'Inde voulut faire passer comme inoffensive cette habitude de manger l'opium : il semble bien, au contraire, que toute la morphine est absorbée par le mangeur, alors que le fumeur n'en ingère qu'une partie moins importante puisque la morphine s'est, pour une part, volatilisée sous l'influence de la chaleur, et qu'une autre part reste dans la dross (1) non consommée. Malgré cette constatation, le gouvernement anglais a considéré comme peu dangereux l'usage de manger de l'opium et tout son effort s'est porté sur la suppression de l'habitude de fumer l'opium. En 1891 un décret interdit l'usage de l'opium préparé dans l'Inde, sauf en Birmanie ; et les fumeurs, peu nombreux, furent vite dénombrés et surveillés avec soin.

Le gouvernement hindou fait remarquer au sujet de l'exception tolérée en Birmanie, que ce pays se trouve dans une situation spéciale: l'habitude de fumer de l'opium y est largement répandue, spécialement parmi les éléments chinois de la population, et le Birman, faible de caractère, ne sait pas résister à l'attrait de la drogue. Pour arriver à supprimer cette néfaste habitude, le gouvernement de l'Inde décida d'enregistrer les fumeurs sur des registres clos immédiatement, et qui ne devaient point être ouverts de nouveau. Cependant, comme à Formose, le registre établi en 1893 fut rouvert différentes fois entre 1900 et 1903.

(1) On entend par dross le résidu provenant de la combustion de l'opium, résidu recueilli sur la pipe du fumeur.

La politique mise en œuvre n'eut donc point les résultats envisagés.

§ 4. — *Les Indes Néerlandaises. Macao. Le Siam*

Le gouvernement hollandais a établi aux Indes néerlandaises, au début de son occupation, le système du monopole de l'opium. Il n'existe point dans ces pays de culture de pavot ; aussi, le monopole est-il établi sur l'importation de matière première, importation qui ne sera admise que par le gouvernement et pour son compte propre. Une bouillerie est établie à Java, qui débite à ce moment deux qualités distinctes d'opium préparé.

A Macao aucune réglementation n'existe alors, et le gouvernement exerce seulement une surveillance active, sur les importations et sur le commerce intérieur de l'opium.

Le Siam adopta le système du monopole du Gouvernement, avec comme trait caractéristique, l'obligation de fumer en public dans des fumeries autorisées officiellement.

§ 5. — *Les Philippines*

Dès l'annexion de ces îles, les Etats-Unis d'Amérique participèrent à la lutte. Des mesures très rigoureuses furent prises. Au début, les populations indigènes furent soumises au régime de l'enregistrement, et les rations furent strictement limitées. Dès 1904 on proposa d'établir aux îles Philippines un monopole de l'opium pour une période de trois années, puis d'intro-

duire l'abolition totale ; mais ces propositions, en ce qui concerne le monopole furent rejetées, et le principe de l'interdiction absolue du trafic fut adopté par le Congrès des Etats-Unis.

De tous côtés nous voyons s'organiser sur le terrain national une lutte sévère par endroit, moins âpre dans d'autres régions, qui dénote cependant une manifestation de l'opinion publique mondiale contre ce fléau : l'opium.

C'est aux Etats-Unis que revient l'honneur d'avoir osé porter la lutte sur le domaine international une question sociale allait faire l'objet de discussions et de conventions générales.

CHAPITRE II

Internationalisation de la lutte

SECTION I. — LA COMMISSION INTERNATIONALE DE L'OPIMUM DE CHANG-HAÏ

C'est vers 1906 que la question de suppression de l'abus de l'opium a pris un caractère international. A cette époque, en effet, certaines puissances reconnurent qu'il était indispensable, pour que la Chine et les territoires d'Extrême-Orient puissent se débarrasser du fléau, de leur assurer l'appui entier des autres pays. En 1907 la Chine elle-même part en guerre avec fermeté ; devant cette poussée générale, les Etats-Unis prirent l'initiative d'une conférence générale. Après un long échange de conversation diplomatique, il fut « cordialement » convenu par les gouvernements intéressés, qu'il y aurait une Commission internationale de l'opium et que celle-ci se réunirait à Chang-Haï le 1^{er} février 1909. Treize états s'y firent représenter : la Chine, les Etats-Unis, l'Empire allemand, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, l'Autriche-Hongrie, la Perse, le Portugal, la Russie et le Siam.

Il fut décidé, sur la proposition des Etats-Unis, que le problème de l'opium sous tous ses aspects : moral,

économique, scientifique et politique devrait être soumis à la discussion de cette commission. Les diverses délégations exposèrent leurs points de vue respectifs et détaillèrent les mesures prises par leurs gouvernements pour lutter contre l'opium, dans le domaine national. Dépouillés du pouvoir de signer une convention, les représentants réunis à Chang-Haï adoptèrent des résolutions empreintes d'une rigueur que nous ne retrouverons jamais plus dans les conférences ultérieures. Tous les arrangements conclus par la suite iront sans cesse en atténuant les principes posés à Chang-Haï. Le lecteur trouvera dans l'annexe le texte des résolutions adoptées. Votées à l'unanimité, ces mesures n'ont reçu qu'une application partielle.

En vertu de la quatrième résolution, l'Inde aurait dû cesser toute importation d'opium à destination de la Chine, sans que celle-ci ait à prouver qu'elle ne cultivait plus le pavot. Mais la diplomatie britannique parvint à faire signer à la Chine un accord sur la base des arrangements antérieurs. Cette convention conclue en 1911, pouvait être considérée comme une nouvelle preuve de la ferme volonté de l'Empire chinois de combattre de toutes ses forces l'importation d'opium étranger : il y était stipulé en effet que l'Angleterre renonçait au délai de dix ans pour supprimer toute importation, mais exigeait que la Chine fasse auparavant la preuve qu'elle ne produisait plus d'opium.

L'avantage obtenu par la Chine était bien au-dessous du résultat acquis à Chang-Haï, puisque la cessation des importations en Chine de l'opium hindou, au lieu de dépendre de la seule volonté du gouvernement chinois, dépendait désormais de l'apport d'une

preuve dont la validité relevait de l'appréciation du Gouvernement de l'Inde. Remarquons dès maintenant que cette preuve fut faite en 1917, année où une commission d'experts chinois et hindous officiellement désignés, parcourut la Chine et déclara que la preuve exigée par l'accord de 1911 était effectivement apportée.

En fait, cette réunion de Chang-Haï, si elle n'eut point de résultats positifs bien nets et appréciables, fut néanmoins le premier pas d'une collaboration internationale dans la lutte pacifique contre l'opium : son importance morale fut grande par cela seul, et la tâche, ébauchée à peine, ne tarda point à se trouver précisée dans les conférences ultérieures de 1911, 1912, etc...

SECTION II. — CONFÉRENCE DE LA HAYE

Devant l'unanimité obtenue lors du vote des résolutions de Chang-Haï, et désireux de voir compléter officiellement les travaux de la Commission, le gouvernement des Etats-Unis proposa qu'une conférence internationale se réunît à une date convenable à La Haye. Les délégués devraient avoir pleins pouvoirs pour rendre conventionnelles les résolutions adoptées à Chang-Haï. Conformément à ce désir, se réunirent à La Haye en décembre 1911, les représentants des huit grandes puissances : Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Allemagne, Japon, Autriche-Hongrie et Russie, auxquels vinrent se joindre les délégués des pays producteurs : Perse, Siam, Pays-Bas, Portugal, ainsi que la Chine. Sur l'intervention de la Grande-Breta-

gne, on décida de porter aussi à l'ordre du jour la question de la réglementation de l'industrie de la morphine et de la cocaïne. Cette extension considérable des travaux de la conférence eut pour résultat de reléguer à la seconde place le problème de l'opium.

La question de l'opium, problème essentiellement hindo-chinois, prenait maintenant un caractère social et politique, embrassant toute une partie du commerce international. C'était le résultat voulu par le gouvernement anglais, qui ne craignait rien tant qu'une solution immédiate du problème de l'opium. L'Allemagne, touchée dans une de ses industries les plus florissantes, celle de la cocaïne, lutta farouchement pour sauvegarder la liberté de son commerce et servit par contre coup les intérêts anglais en jeu. De nombreuses propositions furent écartées sur son instance, telles que celles ayant pour but de limiter le nombre des ports autorisés à importer les matières premières.

L'Allemagne réussit aussi à faire échapper à une marque spéciale que l'on voulait établir sur les colis postaux contenant des opiacés et pesant moins de cinq kilos.

D'un autre côté, la France et l'Angleterre firent échouer une proposition persane tendant à faire déclarer marchandises de contrebande l'opium à fumer, en dehors des pays de production. Les puissances ayant des intérêts en Extrême-Orient ne semblaient point décidées à prendre des mesures radicales. La révolution chinoise de 1911 leur donnait d'ailleurs à réfléchir.

La Convention que l'on réussit à mettre sur pied est le résultat de cette situation complexe ; c'est un

compromis sauvegardant la plupart des intérêts légitimes ou non, qui fut signé le 23 janvier 1912 à La Haye.

Analyse de la Convention. — Elle se compose de six chapitres :

Dispersées dans deux chapitres, nous trouvons tout d'abord une définition de l'opium brut, de l'opium préparé, de l'opium médicinal, de la morphine, de la cocaïne et de l'héroïne.

Le chapitre premier traite de l'opium brut ; il prescrit que le contrôle de la distribution de l'opium brut doit être assuré par les parties contractantes. L'importation doit faire l'objet d'une réglementation soignée, et l'exportation ne doit avoir lieu que dans les pays qui l'autorisent. Ces opérations doivent être faites par des personnes dûment autorisées.

Le chapitre second est consacré à l'opium préparé. Le but poursuivi dans ce chapitre est la prohibition de tout commerce international sur la drogue : l'usage de l'opium préparé doit être graduellement supprimé, en tenant compte des conditions propres à chacun des pays intéressés.

Le chapitre troisième s'occupe particulièrement de l'opium médicinal, de la morphine, cocaïne, héroïne. Les puissances contractantes devront s'efforcer de surveiller, contrôler et réglementer la vente de ces drogues. Les puissances contractantes s'engagent aussi à limiter la fabrication des alcaloïdes, aux quantités nécessaires pour les usages médicaux et scientifiques (art. 9) et à imposer à toutes les personnes s'occupant

de la fabrication, de la vente, de la distribution, importation et exportation de ces produits, l'obligation expresse d'obtenir une autorisation officielle à cet effet.

Le chapitre quatrième contient une série de clauses visant spécialement l'assistance à prêter à la Chine ; celle-ci, de son côté, assume certaines obligations.

Le cinquième chapitre prévoit l'établissement de peines punissant la possession illégale de stupéfiants. Le dernier article règle la communication entre les divers gouvernements des lois et textes législatifs, ainsi que l'établissement de statistiques.

Le sixième chapitre pose des règles concernant la ratification et l'admission. Les puissances non représentées à la Conférence seront admises à signer la convention. La mise en vigueur de cette Convention devait être rapide. La Convention a été signée le 23 janvier 1912 par les puissances représentées à la Conférence.

En résumé, cette convention contient d'excellentes suggestions, indiquant aux Etats ce qu'il y aurait à faire. Son défaut et d'être trop évasive et de laisser à la bonne volonté des Etats le soin de prendre des mesures nouvelles.

En fait, les résolutions de la Commission internationale de Chang-Haï sont sorties singulièrement affaiblies du creuset de la conférence. La diplomatie anglaise, soutenue par celle de la France et du Portugal, a réussi à faire admettre une Convention qui ne porte point atteinte à ses intérêts de productrice d'opium, et qui ne l'empêche pas de se livrer avec la Chine, à un commerce fructueux, sinon moral.

Deuxième et troisième conférence de La Haye. — Devant le peu d'empressement mis par les puissances intéressées à ratifier la Convention de 1912, la convocation d'une seconde Conférence, prévue à l'article 23, fut déclarée nécessaire. Elle se tint à La Haye, du 1^{er} au 9 juillet 1913. Ses résultats furent insignifiants, puisque l'on ne put arriver à obtenir une ratification unanime. Les délégués se contentèrent de voter les résolutions suivantes :

1° Les ratifications pourront être dès maintenant déposées à La Haye ;

2° Le Gouvernement des Pays-Bas invitera à nouveau les Etats qui ont refusé leur adhésion, à entrer dans la Convention ;

3° Si le 31 décembre 1913 il manque encore des adhésions, le Gouvernement des Pays-Bas convoquera une nouvelle conférence, où il sera décidé si la Convention pourra être mise en vigueur.

Cette troisième conférence tint ses assises à La Haye, du 15 au 20 juin 1914. De nouvelles adhésions furent recueillies, mais l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne et la Turquie s'obstinaient à refuser de ratifier. Quelques jours avant le grand bouleversement mondial on se trouvait en face d'un accord qui faisait une piètre mine à côté de celui envisagé en 1909. L'accord mondial projeté s'était transformé en un accord partiel, facilement accommodable suivant les goûts et les ambitions de chacun.

« Le commerce de l'opium a été, à la veille de la
« grande guerre, l'objet d'une convention internatio-
« nale collective, signée en 1912 à La Haye. Les mesu-

« res prises par cette convention pour combattre le
« trafic de l'opium, ne sont pas très radicales. Les colo-
« nies de certaines puissances européennes, en Asie,
« sont intéressées à voir continuer ce commerce et
« hésitent à aller trop loin dans la voie de la prohibi-
« tion. D'après la Convention de La Haye les mesures
« restrictives diffèrent, en ce qui concerne l'opium
« préparé et l'opium médicinal (morphine, cocaïne).
« Des prohibitions d'importation et d'exportation, de
« caractère absolu, sont établies seulement en ce qui
« concerne l'opium préparé, mais cela sans préciser
« le moment où la prohibition d'exportation entrera
« en vigueur (art. 7). En ce qui concerne l'opium brut,
« la Convention se borne à prohiber son exportation,
« seulement vers les pays qui en auront interdit l'en-
« trée (art. 8) et à limiter le nombre des endroits et
« des personnes qui pourront exporter ou importer.

« On ne peut méconnaître la faiblesse de ce système
« prohibitif » (1).

SECTION III. — MESURES PRISES PAR LES GOUVERNEMENTS A CETTE ÉPOQUE

Il n'y a guère de faits nouveaux et saillants dans la législation interne des divers pays, pendant cette période de coopération internationale. La Chine continue sa lutte sévère contre la propagation du fléau, et nous avons déjà noté plus haut son accord avec l'Angleterre au sujet de ses importations d'opium hindou. La

(1) Extrait d'un cours fait en 1924, à l'Académie de Droit International, par le baron Boris NOLDE, sur le sujet : *Droit et technique des Traités de commerce*.

guerre contre la passion des opiomanes se poursuit sans relâche et les observateurs impartiaux indiquent déjà une diminution sérieuse de la culture, ainsi que du nombre des consommateurs. Malheureusement, la révolution éclatée en 1911 risquait de compromettre les résultats obtenus. Nous verrons plus loin qu'à cette époque il n'en est rien, et que c'est seulement vers 1920 que l'on constatera une recrudescence de l'opio-manie.

Le gouvernement général de l'Indo-Chine édicte encore de nouveaux décrets réglementant la vente et la consommation de l'opium préparé.

Dans les Indes néerlandaises le régime de l'affermage de la vente d'opium est remplacé par celui de la vente directe en régie, en 1913. La vente est confiée à des fonctionnaires touchant des émoluments fixes et n'ayant aucun intérêt à augmenter les quantités vendues.

Dans tous les pays d'Extrême-Orient, à l'exception de la Chine, les mesures prises contre les drogues manufacturées sont semblables à celles prises dans tous les pays d'Europe. Nous ne parlerons point ici des législations nationales, et ceci pour une double cause : Le cadre de cette étude serait dépassé, si nous passions du domaine international au domaine purement national ; d'autre part, le problème des stupéfiants n'existe guère en Europe que pour la morphine, la cocaïne et l'héroïne, l'opium préparé n'est guère connu et consommé.

C'est donc avec une première Charte Internationale que la question de l'opium se présente à nous, à la veille de la grande guerre.



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Débit du Gouvernement à Rangoun (Birmanie)
avec deux consommateurs indiens

CHAPITRE III

La Grande Guerre. La S. D. N. en face du problème

SECTION I. — EFFET DE LA GUERRE MONDIALE SUR LA LUTTE CONTRE L'OPIMUM

C'est à peine un mois avant la déclaration de la guerre, que les puissances réunies pour une troisième fois à La Haye avaient examiné la question de la mise en vigueur de la Convention de 1912. La Conférence, devant le peu de résultats obtenus, se borna à faire entrer en vigueur la Convention entre les puissances contractantes et entre elles seulement.

La guerre mondiale mit fin au recrutement de nouvelles ratifications, et la convention de l'opium passa à l'arrière plan dans les préoccupations du moment.

Conformément au protocole signé en 1914, la Convention devait prendre effet du 31 décembre 1914, et, à partir de cette date le concours des puissances européennes devait être assuré à la Chine dans sa lutte interne contre cette calamité publique. Il ne fut plus question de cette entrée en vigueur de la Convention, et les forces des peuples européens, dits civilisés, s'épuisèrent combien en vain, dans la lutte la plus meurtrière que l'histoire ait jamais connue. Au lieu de consacrer son génie à l'amélioration des conditions d'exis-

tence, à une utilisation pacifique des forces de la nature, l'homme se trouvait précipité dans une fournaise ardente, qui consuma en quelques années plus de vie humaine que l'opium n'en détruisit en quelques siècles.

La Chine, alors épargnée par cette lutte sanginaire, continua avec ardeur de circonscrire la passion de l'opium. Fidèle à sa politique, le gouvernement chinois s'efforça d'atteindre le but poursuivi depuis 1906, avec une énergie nouvelle. Ce but, prohibition totale de toute culture et de toute consommation, sembla atteint vers 1917.

A cette époque une commission d'experts anglo-hindous parcourut l'Empire du Milieu, et pendant de longs mois se livra à des investigations minutieuses. Cette commission arriva à la conclusion, que la preuve d'une abolition totale de la culture du pavot et de la production de l'opium en Chine, exigée par l'arrangement de 1911, était faite. Conformément aux engagements signés, le gouvernement de l'Inde décida de suspendre désormais toute importation d'opium vers la Chine, à partir de cette époque.

Il ne faudrait cependant point se faire illusion sur le changement rapide apporté dans les habitudes tenaces des Chinois. M. Max-Leo Gérard indique dans un article « En 1907-1910 l'effet des restrictions était tel, que des Chinois quittèrent leur patrie pour aller fumer à Singapour, et qu'un courant intense d'importation d'opium s'était établi de la Birmanie vers la province de Yunnan, et de Hong-Kong vers Canton ».

Cela prouve trop que les mesures les plus radicales et les plus sincères servent peu devant une passion

aussi forte que celle de l'opium. Il n'est que trop exact de dire qu'à cette époque les ouvriers chinois préféraient s'expatrier, plutôt que d'être exposés à manquer de drogue. Promenant sa vicieuse habitude sur tous les territoires d'Extrême-Orient, l'ouvrier chinois contamina ses compagnons de travail, rendant chaque jour plus difficile la lutte contre le fléau.

D'autre part, la guerre civile détruisit en quelques mois les féconds résultats obtenus par les gouvernements antérieurs, et peu de temps après l'interdiction d'importation d'opium hindou, les plantations de pavots blancs reprirent, dans nombre de provinces, une place plus large que celle tenue avant 1906. L'autorité du Gouvernement central allait en s'affaiblissant de jour en jour ; les gouvernements provinciaux, souvent composés de chefs de bande, cherchèrent des ressources nouvelles dans la culture du pavot qu'ils favorisèrent de mille façons.

A cette production locale sans cesse croissante, il ne faut pas manquer d'ajouter l'apport considérable d'opium de contrebande.

Ainsi, à la fin de la grande guerre, la Chine se trouvait, à ce point de vue, dans un état bien inférieur à celui de 1914. Ce changement radical de politique, de la part d'une nation telle que la Chine, allait avoir sur le problème de l'opium des répercussions profondes, qui se font encore sentir aujourd'hui, et compliquent singulièrement une question déjà complexe, par tous les intérêts qui s'y trouvent mêlés, intérêts qui sont à l'affût de tous les prétextes, pour retarder le plus possible toute action sérieuse contre les stupéfiants.

SECTION II. — LES TRAITÉS DE 1919
RATIFICATION DE LA CONVENTION DE 1912

Lorsqu'à la fin de la grande guerre, l'heure fut venue de consacrer certains résultats acquis, les vainqueurs imposèrent aux puissances signataires des différents traités, l'obligation de ratifier la Convention de La Haye. La ratification du traité de paix impliquait celle de cette Convention. L'article 295 du traité de Versailles, l'article 230 du traité de Trianon, l'article 174 du traité de Neuilly, l'article 247 du traité de Saint-Germain et l'article 280 de celui de Sèvres, comportaient cette clause.

De ce fait, la Convention allait pouvoir être bientôt mise en vigueur. Il n'en était que temps : la situation générale avait singulièrement empiré ; cherchant un dérivatif à leurs privations et à leurs misères, nombre d'occidentaux se droguaient. Dans certains grands pays on pouvait fixer à 2 % de la population totale, le nombre des victimes des diverses drogues. En certaines régions d'Extrême-Orient cette proportion atteignait 5 %.

Il était normal que les pays vainqueurs, guidés par les Etats-Unis toujours à l'avant-garde pour la lutte contre les stupéfiants, fissent un nouvel effort lors des négociations de paix.

L'article 23 du pacte de la Société des Nations, incorporé à tous les traités de paix, stipule que le mandat de contrôler les mesures d'application de la Convention de La Haye sera dorénavant confié à la Société

des Nations « sous la réserve des dispositions des Conventions internationales actuellement existantes ».

Le gouvernement des Pays-Bas avait jusqu'alors assuré ce contrôle et la réserve ainsi faite, n'avait d'autre but que de ménager sa susceptibilité. Dès la première assemblée de la Société des Nations en 1920, le Gouvernement néerlandais se désista spontanément de ce rôle, en faveur de la Société des Nations.

Dans l'article 24 du pacte, il est prévu l'institution d'une Commission internationale d'exécution de la Convention de La Haye, dite de l'opium.

La Société des Nations s'occupera donc désormais seule, de régler les questions soulevées par l'exécution de la Convention de 1912 ; c'est elle seule qui, avec l'aide de commissions techniques, préparera le chemin à une collaboration plus étroite des puissances intéressées, et posera les premiers jalons des conférences futures. Une organisation administrative intérieure, peut-être un peu compliquée, va peu à peu prendre forme. Nous jetterons dans un chapitre ultérieur, un rapide coup d'œil sur cette bureaucratie internationale : nous allons en voir l'élaboration au sein de la Société, et l'œuvre qu'elle accomplit à ce sujet.

SECTION III. — LA SOCIÉTÉ DES NATIONS S'OCCUPE DÉSORMAIS DU PROBLÈME

Dès la première Assemblée de la S. D. N. on s'occupa de créer un organisme capable d'étudier plus spécialement les questions relevant de la Convention de 1912, et c'est ainsi que fut décidée la création d'une

Commission consultative de l'opium, en vue d'assurer... « la collaboration la plus étroite entre les nations et de donner au Conseil, le bénéfice de ses avis ». Cette Commission consultative « devait être nommée par le Conseil lui-même, et devait comprendre les représentants des nations les plus spécialement intéressées, en particulier la Hollande, la Grande-Bretagne, la France, l'Inde, la Chine, le Japon, le Siam, le Portugal ». Depuis lors, un siège fut attribué à l'Allemagne ainsi qu'à des pays non directement intéressés comme l'Italie. Depuis 1923, une délégation des Etats-Unis prend part aux séances de la Commission, sans engagement, quant au caractère et à la durée de cette participation.

La Commission une fois constituée, on mit en vigueur la Convention de 1912. Aidée dans son travail par des assesseurs d'une compétence technique indiscutable, elle s'est livrée à un travail énorme de documentation, sur lequel il serait fastidieux et long de revenir ici.

Impartialement, le lecteur doit remarquer que la constitution première de cette Commission consultative a été faite en vue de sauvegarder les intérêts des puissances productrices ou consommatrices (1). La lecture du rapport au Conseil de la cinquième Commission de l'Assemblée de la S. D. N. de 1921, ne peut d'ailleurs laisser subsister le moindre doute à ce sujet :

« En effet il ne faut pas oublier, Messieurs, que le problème n'est pas seulement d'ordre humanitaire. Des intérêts immenses et souvent divergents sont enga-

(1) Cf. Document C. R. 1920, I, p. 538 de la S. D. N.

gés dans le trafic de l'opium ; il serait puéril de négliger ce facteur ; il faut au contraire en tenir compte, car c'est seulement en se plaçant sur le terrain de la réalité que l'on fera œuvre utile et durable. » Mais poussant trop loin cette compréhension large du problème, la Commission en arriva vite à déclarer légitime, l'usage abusif de l'opium lui-même.

Devant la marée montante du fléau qui, débordant les plaines et les immenses plateaux de l'Asie, commençait à parvenir en Europe et dans les pays neufs de l'Amérique, la Commission fit, on ne pourrait le nier, une œuvre considérable dès les premières années de son existence. Il apparaissait difficile de limiter, à cette époque, la production et la consommation des drogues, étant donné d'une part, la situation de la Chine divisée par les luttes intestines, d'autre part, le grand nombre d'intoxiqués : aussi, les efforts du début se portèrent sur la réglementation de la circulation des stupéfiants. La S. D. N. institua le système des certificats d'importation : chaque fois qu'une personne, commerçant ou industriel, voudra se faire envoyer des drogues d'un pays étranger, elle devra demander l'autorisation à son gouvernement qui lui délivrera un permis d'importer, spécifiant la quantité autorisée ; le vendeur, muni de ce permis, le présentera à son gouvernement pour obtenir l'autorisation d'exporter la dose de drogue prévue. Ce système beaucoup plus strict que celui prévu par la Convention de La Haye, constitua pendant longtemps et constitue encore de nos jours une sérieuse entrave à l'abus des stupéfiants.

Il devait être mis en œuvre le 1^{er} septembre 1922

pour l'Europe, l'Afrique, l'Amérique et l'Australie, et le 1^{er} janvier 1923, pour l'Asie. Ces échéances ne furent d'ailleurs pas tenues et les Etats qui introduisirent ce système en retardèrent beaucoup l'application.

Mais la contrebande réussit toujours à faire passer des quantités considérables de drogues dans le commerce illicite. Il existe un écart si considérable entre la quantité d'opium produite et celle d'opium transformée dans un but médicinal, qu'il faut renoncer à détruire toute la contrebande si l'on ne commence par réduire considérablement la production de matière première.

La Commission consultative fut aussi, dans ses premières séances, le théâtre de lutte entre les représentants de l'Inde, et ceux de la Chine : les premiers soutenant qu'un usage modéré de l'opium, surtout tel qu'il existe aux Indes où se pratique l'opiophagie, ne présentait aucun inconvénient et au contraire servait de remèdes à bien des maladies, les seconds, au contraire, prétendant que la pratique de manger l'opium est pour le moins aussi nocive et aussi dégradante que celle de le fumer.

En 1921, le Conseil de la S. D. N. définit ainsi l'attitude de la Société à l'égard de la question de l'opium : « Le désir universel, de limiter la production de l'opium aux besoins strictement médicaux et scientifiques. » Cette définition fut l'objet d'attaques nombreuses au sein de la Commission. Après d'âpres discussions, la Commission décida de proposer à l'Assemblée de remplacer les mots, usages médicaux et scientifiques, par ceux « d'usages légitimes » ; c'était un retour de dix années en arrière dans la

lutte, car le terme légitime implique ce qui n'est pas défendu par les lois et laisse ainsi à chaque Etat le soin de guider à son gré la lutte dans ses possessions (1).

Cette légitimation des usages abusifs des stupéfiants, par la S. D. N. eut une grande répercussion aux Etats-Unis : les abus des stupéfiants se faisaient sentir de plus en plus dans la Grande République d'outre-Atlantique, et celle-ci décida de se faire représenter à la Commission consultative. A la session de mai-juin 1923, les leaders du mouvement américain, Stephen G. Porter, le Très Révérend Evêque Charles Brent, et le chirurgien général D^r R. Blue jouèrent un rôle considérable.

Sous leur influence, la Commission adopta les propositions suivantes, formulées par M^r Porter :

« Il faut reconnaître que l'usage de l'opium et de ses dérivés pour des besoins autres que ceux de la médecine et de la science, constitue un abus et n'est pas légitime.

« En vue d'empêcher l'abus de ces produits, il est nécessaire d'exercer un contrôle sur la production de l'opium brut, de manière à ce qu'il ne puisse se constituer un excédent disponible pour des usages non scientifiques et non médicaux. »

La limitation des matières premières servant de base aux stupéfiants, s'imposa donc de plus en plus à l'attention de la Commission. Mais cette réduction des matières premières impliquait pour les territoires producteurs et pour leurs gouvernements des problè-

(1) Cf. C. 366, M. 217, 1922 de la S. D. N.

mes complexes et des renoncements qui ne pouvaient être utilement étudiés que dans une conférence internationale.

La Commission consultative se livra donc à un travail préparatoire, avec l'aide de la Section de l'opium du Comité d'hygiène de la Société des Nations. Ce Comité mixte évalua tout d'abord à environ 600 milligrammes par personne et par année, la quantité maximum d'opium brut (contenant en moyenne 10 % de morphine) requise pour les besoins médicaux et scientifiques du monde.

Quelques mois plus tard, le Comité d'hygiène trouva que l'on avait évalué trop largement cette quantité moyenne et la fixa à 450 milligrammes, chiffre considéré comme un maximum pour les pays ayant une assistance médicale développée.

En conséquence, voici les stocks d'opium nécessaires à la consommation annuelle légitime du monde :

66 tonnes d'opium brut fournissant l'opium médical ;

11 tonnes de morphine, représentant 110 tonnes d'opium brut ;

1 tonne d'héroïne nécessitant 10 tonnes d'opium brut ;

11 tonnes de codéïne, soit 110 tonnes d'opium brut.

Ce qui nous donne au total un maximum de 296 tonnes d'opium brut, d'une teneur moyenne de 10 % de morphine.

La production dépassait d'une façon telle ces chiffres, que, vers 1924, des experts affirment que 95 %

des récoltes d'opium alimentaient la consommation et le trafic illégitimes.

Ces évaluations, examinées par un spécialiste éminent, le professeur Knaffl-Lanz de Vienne, furent reconnues exactes.

Devant des résultats pareils, on voudrait ne pas porter un jugement sévère sur l'œuvre de la Commission consultative ; mais tout en rendant justice à son labeur, que nous résumerons avant d'aborder l'étude des Conventions de 1925, on est bien obligé de constater que le trafic illicite qu'elle a réussi à atteindre, est bien peu de chose. Il faut alors se ranger à l'avis de M. Cavazonni, représentant de l'Italie, que « le contrôle ne pourra jamais remplacer la limitation ». C'est la thèse défendue par Monseigneur Brent devant la Commission consultative en mai 1924.

Pour parfaire et pour améliorer ces résultats, deux conférences tinrent leurs assises à Genève en 1924-1925.

Avant de passer à l'étude de ces conférences et des conventions qui en furent les aboutissants il sera utile de résumer l'œuvre de la Société des Nations pendant ses cinq premières années d'existence.

En 1925 la Convention de 1912 avait reçu l'adhésion de 48 Etats, parmi lesquels se trouvent 42 des 55 membres de la Société. Elle avait été ratifiée par 50 Etats, parmi lesquels 45 membres de la Société.

Sous l'impulsion de la Commission consultative, des renseignements nombreux sont réunis avec les rapports annuels des gouvernements et permettent une collaboration internationale dans la lutte contre la contrebande.

Le système des certificats d'importation, recommandé pour la première fois en 1922, était adopté par 38 Gouvernements.

La Commission avait adopté aussi la résolution suivante, relative aux sanctions prévues contre la contrebande :

« La Commission consultative, considérant que le fait de frapper de peines sévères les personnes qui se livrent au trafic illicite des stupéfiants est l'un des meilleurs moyens d'empêcher la propagation de ce trafic, recommande l'aggravation des pénalités dans certains pays, la prévision de la peine de prison et, si possible l'interdiction de séjour, une très rigoureuse application des pénalités prévues, et l'introduction de clauses visant la punition d'infractions commises à l'étranger. »

De concert avec la Commission des communications et du transit, la Commission de l'opium s'efforça de déterminer les mesures pratiques qui pourraient être prises dans les ports et les zones franches.

Enfin, la Convention sur la simplification des formalités douanières, élaborée à Genève en novembre 1923, et la Convention et le Statut sur le régime international des voies ferrées, conclus à Genève un mois plus tard, réservent en termes exprès l'application de la Convention internationale de l'opium de 1912.

Outre ce travail déjà important, la Commission consultative prépara les deux conférences de 1924-1925.

C'est elle en effet, qui fut chargée de pressentir les gouvernements sur l'utilité de ces deux conférences : la première aurait pour but de compléter le chapitre II

de la Convention internationale de 1912 visant à assurer graduellement la suppression complète de l'habitude de fumer de l'opium ; la seconde, comprenant les représentants des Etats producteurs et fabricants, et devant fixer les principes d'une répartition des fournitures des stupéfiants fabriqués dans les limites prévues par le Comité mixte.

DEUXIÈME PARTIE

Les Conventions de 1925 L'œuvre de la S. D. N. de 1925 à 1930

CHAPITRE PREMIER

Les Conventions de 1925

SECTION I. — PREMIÈRE CONFÉRENCE DE L'OPIMUM DE GENÈVE

En 1923 la quatrième Assemblée de la Société des Nations avait formulé le principe de deux Conférences chargées d'adopter des mesures destinées à assurer et à renforcer l'application des dispositions de la Convention de 1912. La première, dite de l'opium préparé (1), se réunit à Genève le 2 novembre 1924. Destinée à compléter l'accord de 1912, elle ne réunit qu'un petit nombre de nations : la Grande-Bretagne, la France, le Japon, la Chine, les Pays-Bas, le Portugal, l'Inde et le Siam.

La Commission consultative avait élaboré son programme, qui comportait les travaux suivants :

(1) Par opium préparé on entend : le produit brut, obtenu par une série d'opérations spéciales, et en particulier par la dissolution, l'ébullition, le grillage et la fermentation entrepris en vue

1° Examen et étude de la situation actuelle, en ce qui concerne l'application, par les puissances représentées à la Conférence, de la deuxième partie de la Convention internationale de l'opium de 1912, dans leurs territoires d'Extrême-Orient, et examen des difficultés que ces puissances ont rencontrées, dans la mise en vigueur de cette deuxième partie.

2° Examen des mesures qui devraient être prises pour assurer plus efficacement l'application de la politique formulée dans cette deuxième partie, tendant à la suppression graduelle de l'usage de l'opium à fumer, en se référant spécialement aux suggestions présentées dans la deuxième résolution, adoptée par la Commission consultative lors de sa session de mai 1923.

3° Préparation d'une Convention contenant les mesures que la Conférence pourrait adopter.

4° Examen de la situation actuelle de la Chine, en ce qui concerne l'opium dans les territoires avoisinants.

5° Mesures qui pourraient être suggérées au Gouvernement de la République chinoise, pour aboutir à la suppression de la production et de l'usage illégitimes de l'opium en Chine.

Comme on le voit, la tâche n'était pas mince. Les délégués se réunirent à Genève le 2 novembre 1924, et se donnèrent comme président le délégué des Pays-Bas, M. Van Wettum.

de le transformer en extrait propre à la consommation (Convention de 1912, Chapitre II).



CLICHÉ PRÊTÉ PAR I A S. D. N.

Fumeurs d'opium à Taihoku (Formose)

SECTION II. — LES NÉGOCIATIONS (1)

Les premières séances de la Conférence furent occupées par les rapports que les délégués firent de la situation dans leurs Etats respectifs. Pour être complet, il convient d'indiquer en quelques mots l'essence de ces rapports, dont nous retrouverons plus tard l'équivalent dans les rapports annuels faits par les gouvernements.

La situation en *Indo-Chine française* est ainsi définie par M. Clinchant :

« La situation de l'Indo-Chine française est caractérisée par deux faits qu'il importe de mettre en lumière : d'une part, ce n'est pas un pays producteur d'opium ; la culture du pavot est limitée à quelques districts du Laos et du Haut-Tonkin. Mais l'Indo-Chine est limitrophe de pays adonnés à la culture du pavot, dont elle est séparée par une longue frontière montagneuse. C'est ce qui explique pourquoi l'usage de l'opium n'a pu être interdit en Indo-Chine...

« La lutte est caractérisée par les mesures suivantes :

- 1° Majoration du prix de vente de l'opium.
- 2° Diminution de la vente dans les débits.
- 3° Interdiction de la vente de dross.
- 4° Fermeture progressive de fumeries publiques.
- 5° Propagande, soit par affiches, soit par des conférences... »

(1) La documentation relative à ces négociations, ainsi qu'à celle de la 2^e Conférence, a été puisée dans les Procès-verbaux des séances publiés par la S. D. N.

La conclusion du délégué français est la suivante :

« L'Indo-Chine n'est pas un pays producteur d'opium ; elle ne veut pas le devenir ; elle ne constitue donc pas un foyer d'infection.

L'Indo-Chine n'est pas adonnée à l'opiomanie ; la consommation serait inexistante, n'était la présence de l'élément étranger immigré.

La culture du pavot est aussi florissante que par le passé dans les pays limitrophes ; c'est elle qu'il faut limiter...

La seule solution pour les pays voisins d'un grand pays producteur, et qui ont fermement le dessein de diminuer sur leur territoire la consommation de l'opium, consiste à obtenir la limitation de cette production. »

Dans l'*Inde* la situation est semblable, déclare le délégué de l'Inde, M. Clayton. Pour lui, d'ailleurs, le problème n'existe qu'en ce qui concerne l'opium à fumer : l'opiophagie n'étant pas considérée comme nocive dans la thèse officielle du gouvernement hindou. Le nombre des fumeurs est d'ailleurs relativement restreint, et la passion de fumer l'opium n'est répandue d'une manière générale et grave qu'en Birmanie.

Le délégué japonais indique qu'à *Formose* « la disparition totale des fumeurs autorisés sera peut-être réalisée dans un délai de quinze ans. Leur nombre s'étant abaissé de 169.064 en 1900, à 49.031 en 1920 ».

Les rapports des autres pays, tel Hong-Kong, Macao, la Corée, les Indes Néerlandaises, le Siam, sont plutôt intéressants au point de vue statistique.

Lorsque la Conférence s'occupa plus spécialement de la *Chine*, les débats donnèrent lieu à de vives controverses. Le Gouvernement chinois avait envoyé en 1922 un rapport sur la culture du pavot en Chine, où il était dit : « A l'heure actuelle, il peut être permis de déclarer avec certitude, que la culture du pavot *a complètement cessé en Chine.* »

A cette déclaration, le gouvernement de l'Inde apportait en 1924 le plus formel démenti. D'autre part, de nombreuses saisies faites sur des navires venant de Chine donnaient plus de force encore à l'affirmation de l'Inde.

Nous avons vu pourtant, qu'en 1917, une commission d'experts dignes de foi avait attesté la disparition complète de toute plantation de pavot dans l'Empire chinois. Mais les choses avaient changé : depuis la révolution de 1917, le gouvernement central avait vu s'effriter chaque jour davantage son pouvoir. Les insurrections militaires et les luttes intérieures avaient achevé de faire tomber la Chine dans le plus grand désordre. A la faveur de cet état d'anarchie, les plantations de pavots réapparurent, et cela avec d'autant plus de facilité, que les chefs militaires trouvaient dans l'opium la source de revenus nécessaires pour assurer leur subsistance. La province du Yunnan, proche de notre frontière indo-chinoise, est presque entièrement plantée de pavots à opium. Cette situation nouvelle allait réagir sur les décisions prises lors de la Conférence.

Le délégué de la Chine, le docteur Sze, reconnut cet état de fait, mais dit son espoir très vif de voir disparaître cette tare de son pays. D'autre part, il fai-

sait aussi entendre des plaintes concernant les énormes quantités de stupéfiants introduits en contrebande dans l'empire chinois.

En somme, suivant en cela M. Sugimura, délégué du Japon, la Conférence admit qu'il fallait, pour résoudre la question, envisager deux de ses aspects : en premier lieu, trouver une solution pour la Chine, et en second lieu, pour les puissances possédant des territoires en Extrême-Orient, se mettre d'accord pour appliquer des mesures appropriées dans leurs territoires.

La première question n'était pas à loin près la plus facile à résoudre. De tous côtés s'élevaient des plaintes contre le Gouvernement chinois. Toutes les provinces méridionales cultivaient le pavot sur une large échelle, et leur production était la source d'une contrebande active, qui inondait tous les pays environnants. Il faut bien reconnaître que cet état de chose n'était point fait pour rendre plus facile les travaux de la Conférence. La Chine donnait l'assurance que l'une de ses premières préoccupations serait de prohiber d'une manière efficace, la production et la consommation de l'opium. Huit années se sont écoulées depuis, et la situation intérieure de la Chine n'est guère plus claire qu'à ce moment : toute la bonne volonté des Chinois éclairés n'a rien pu contre les événements.

Force fut donc de délaisser, au moins pour le moment, cette partie du problème, et de s'attacher à la seconde : la mise en action de mesures appropriées à réduire le fléau, dans les possessions des Etats représentés en Extrême-Orient.

L'accord se fit rapidement sur une proposition française tendant à substituer au régime de l'affermage, celui du monopole d'Etat : les gouvernements des diverses colonies et territoires d'Asie et Océanie devaient prendre en main la fabrication, la vente et la distribution de l'opium : c'était le système appliqué en Indo-Chine française et aux Indes néerlandaises.

L'énorme contrebande qui se fait en Extrême-Orient rendit plus difficile la conclusion d'un accord sur l'enregistrement et le contingentement.

A la fin des discussions de détails, la Conférence se trouve en présence de deux projets, l'un émanant de la France, l'autre de la Grande-Bretagne, le tout augmenté de quelques propositions japonaises sur certains points spéciaux.

Nous n'entrerons point ici dans le détail des discussions qui se sont élevées à propos du vote de chaque article de la Convention : ce serait bien souvent rendre complexe cette étude ; mais nous ne pouvons passer sous silence les faits les plus importants.

L'article 1^{er} de la Convention (1) est le résultat d'un compromis entre les projets anglais et français.

(1) 1. Sauf pour ce qui est prévu pour la vente au détail, l'importation, la vente et la distribution de l'opium constitueront un monopole d'Etat et le droit d'importer, de vendre et de distribuer l'opium ne pourra être affermé, concédé ou délégué à qui que ce soit.

2. La fabrication de l'opium préparé, destiné à la vente, devra également faire l'objet d'un monopole d'Etat dès que les circonstances le permettront.

3. (a) Le Gouvernement devra mettre à l'essai, dans les régions où l'autorité administrative peut exercer une surveillance efficace, le système de la rétribution des personnes employées à la vente au

L'article 1^{er} du projet britannique était ainsi conçu :

« L'importation, la fabrication et la vente de l'opium brut et préparé, dans les possessions et territoires, constitueront un monopole du gouvernement et ne pourront être effectuées que par le monopole. Le droit d'entreprendre l'importation, la fabrication, la vente ou le trafic de l'opium brut ou préparé, ne sera pas cédé à bail, ou concédé, à une personne quelconque.

« Les fonctionnaires employés par le monopole, en vue de la vente de l'opium brut ou préparé, recevront un traitement fixe et non pas une commission sur les ventes. »

Le projet français, tout en admettant le principe du monopole pour la constitution des approvisionnements et la distribution aux consommateurs, laisse la vente de l'opium au public en dehors du monopole d'Etat.

La délégation japonaise estime que le monopole doit s'étendre seulement à l'importation et à la fabrication, mais que la vente doit être placée dans les mains d'une administration de police, avec un régime privé d'enregistrement et de rationnement. L'entente finit par se faire entre les délégations des trois nations, à la suite de pourparlers directs, et l'article 1^{er} fut voté par la Conférence, le 16 novembre 1924.

détail et à la distribution de l'opium, au moyen d'un salaire fixe, et non d'une commission sur les ventes ;

(b) Partout ailleurs, la vente au détail et la distribution de l'opium ne pourront se faire que par des personnes munies de licences du Gouvernement.

Le chiffre (a) ne s'applique pas lorsque le système des licences et du rationnement des consommateurs est en vigueur et donne des garanties équivalentes ou plus effectives,

Les articles 2, 3 et 4 de l'Accord ne firent l'objet d'aucune difficulté particulière : les deux premiers interdisent la vente de l'opium aux mineurs, et leur admission dans des fumeries ; l'autre vise les fumeries qui devront être réduites le plus possible.

L'article 5 s'occupe de l'interdiction de la vente et de l'achat du « dross », opium du pauvre, ou plus exactement « mégot » d'opium. L'usage du dross est encore plus pernicieux que celui de l'opium préparé : mélangé à des substances euphoriques et aphrodisiaques, il plonge le fumeur dans une ivresse hébétée, lui fait absorber une grande quantité de substances délétères, et attaque rapidement ses facultés intellectuelles.

Le commerce international de la drogue est visé dans l'article 6 de l'Accord : c'est sur un projet de la délégation japonaise que l'on commença la discussion.

M. Sugimura proposait le texte suivant :

1° L'exportation, l'importation et le transbordement de l'opium sont interdits ;

2° Ils sont autorisés, lorsque l'opium est accompagné, ou d'un certificat d'importation régulièrement délivré par les autorités compétentes d'un des Etats contractants, ou d'une pièce officielle qui garantit la légitimité de l'importation ;

3° Les autorités des ports ont la stricte obligation de s'abstenir de toute mesure qui constituerait une discrimination injuste, à cause de la nationalité des navires ou l'origine des marchandises.

Après des discussions ardentes et des renvois divers, les délégations nipponne et britannique se mirent d'accord sur un texte qui devint l'article 6 de l'Accord,

La propagande, arme à double tranchant, puisque si dans certains cas elle permet d'instruire les fumeurs des méfaits de la drogue, dans d'autres elle peut, indirectement, faire connaître à ceux qui l'ignoraient la funeste passion, fait l'objet de l'article 7 de l'Accord, laissant à chaque gouvernement le soin de juger de son opportunité.

Par les articles 8 et 9 de l'Accord, qui ne firent l'objet d'aucune discussion sérieuse, les puissances contractantes prennent des mesures dans le but de poursuivre la contrebande, en échangeant des renseignements entre elles et en punissant le plus sévèrement possible les individus coupables de transactions illégitimes.

Afin d'examiner périodiquement les résultats obtenus, les représentants des Etats réunis dans cette première Conférence de Genève, et ce, en conformité avec une résolution de la Commission consultative, décidèrent (article 12) de recommander de réunir dans cinq années au plus tard une prochaine Conférence où sera examinée la situation générale.

Cet espoir s'est d'ailleurs réalisé, avec quelque retard il est vrai, en 1931, année où se réunit à Bangkok une conférence pour la suppression de l'habitude de fumer l'opium (9-27 novembre 1931).

Une proposition d'une importance morale considérable fut à ce moment présentée par le Docteur Sze, représentant de la Chine, proposition ainsi conçue :

« Pour que des considérations fiscales ne puissent influencer dans un sens défavorable, sur l'adoption des mesures à prendre pour la suppression graduelle et finalement complète de l'usage de l'opium préparé, les Etats s'engagent à affecter toutes les ressources

tirées de l'opium à la création d'institutions destinées à combattre l'opiomanie. »

Cette proposition que les Etats auraient dû se faire un point d'honneur d'adopter sans discussion, semble-t-il, fut rejetée. Seul le représentant japonais se rangea immédiatement aux côtés de la Chine, et soutint avec générosité la proposition de son collègue. Mais sur les instances de la Grande-Bretagne, soutenue par la plupart des autres nations représentées, la proposition chinoise fut écartée : ce n'est point à l'honneur des nations que l'on veut montrer comme des exemples de générosité et comme des pionniers de la civilisation. Ces nations, dont la France fait partie, laissèrent entendre par là qu'elles n'avaient point une pureté d'intention aussi grande que l'opinion publique du monde entier l'aurait voulue ; toute préoccupation pécuniaire n'était alors pas écartée du problème : c'est cependant la condition première pour réussir dans ce domaine, à mettre sur pied un instrument international capable d'aider efficacement à la lutte contre le fléau.

Désireux malgré tout de donner une petite satisfaction à cette opinion publique, les représentants réunis à Genève décidèrent d'adopter un protocole annexé à la première Convention.

Le vote de ce protocole fut fait sur la pressante intervention de la délégation japonaise : lançant un appel suprême en faveur d'une politique d'union, qui pouvait seule assurer des résultats féconds, le délégué du Japon adjura ses collègues de ne point subordonner les mesures à prendre par chaque gouvernement, à celles prises par les gouvernements voisins ; on arri-

verait seulement à des discussions infinies et à des contestations regrettables.

Dans le premier article du protocole, les Etats indiquent qu'ils entendent bien, par l'Accord établi pendant la Conférence, renforcer l'obligation contractée aux termes de l'article 6 de la Convention de La Haye de 1912, concernant la suppression graduelle et efficace de l'habitude de fumer l'opium et de son commerce.

Le second article, de beaucoup le plus important, fixe un délai maximum au bout duquel sera supprimé définitivement l'usage de fumer l'opium : ce délai qui doit être de quinze ans, a malheureusement un point de départ non encore fixé.

Ce délai partira du jour où il aura été constaté, par une Commission nommée par la Société des Nations, que les pays qui cultivent le pavot assurent un contrôle effectif sur la production de l'opium, et empêchent toute exportation de ce produit en dehors.

Cette stipulation peut paraître excellente en soi, et elle le serait si l'état actuel de la Chine permettait d'espérer qu'elle puisse arriver sous peu à surveiller de façon effective la culture du pavot et les exportations d'opium. Dans les circonstances contemporaines, il semble que le point de départ de ces quinze années est encore bien lointain, et ce fait n'est pas sans réagir sur la portée de la première Convention signée à Genève en 1925.

§ 3. — *Résultats obtenus*

Des appréciations très diverses accueillirent les résultats de la première Conférence. Elle fut considé-

rée par les uns comme un effort louable des Nations, pour débarrasser l'humanité d'un fléau, qui n'avait que trop tendance à devenir mondial : les pays consommateurs avaient fait preuve de bonne volonté en prévoyant un délai pour aboutir à la suppression totale de l'usage de l'opium à fumer, délai que des obstacles considérables, qu'il serait vain de méconnaître, empêchaient de fixer avec plus d'exactitude.

Pour d'autres, au contraire, l'Accord conclu n'était qu'un trompe l'œil, sans aucune portée pratique et surtout réalisable dans un temps assez court, et destiné à donner des apaisements à l'opinion publique mondiale, sans porter atteinte aux intérêts des Puissances ayant des territoires en Extrême-Orient.

A notre avis, il ne faut pas juger trop sévèrement les accords intervenus. Il n'est pas niable que certaines contrées telle l'Indo-Chine et la Birmanie sont inondées d'opium provenant de Chine : des frontières immenses et peu gardées séparent le Tonkin de la province du Yunnan, qui produit des tonnes d'opium chaque année. Ce sont de véritables bandes qui introduisent en contrebande des quantités considérables d'opium brut et préparé, et, supprimer l'usage de l'opium par un texte impératif, n'aurait d'autre résultats que d'augmenter les bénéfices des fraudeurs. Tel n'est point le résultat qu'il s'agit d'atteindre. La Chine fait entendre par la voix de son Gouvernement central des doléances justifiées, mais ce Gouvernement faible ne peut se faire respecter chez lui, et il est à croire que tant que durera la culture du pavot dans les provinces méridionales, les efforts les plus sincères des autres nations seront vains.

Néanmoins il serait coupable de ne point continuer la lutte, sous prétexte que la Chine ne peut rien ; c'est le reproche que mérite cet Accord de n'avoir point fait faire un pas vraiment décisif à la solution du problème. Les décisions ultérieures que nous analyserons dans un prochain chapitre ne nous permettront pas de voir le progrès réalisé grâce à cette première Convention de Genève. Instrument capable de rendre des services estimables dans les mains de nations désintéressées, cet Accord a vu son utilité devenir illusoire au sein de la Commission consultative.

SECTION II. — SECONDE CONFÉRENCE DE L'OPIMUM DE GENÈVE

§ 1^{er}. — *But de la seconde Conférence*

Le problème de l'opium peut comporter trois séries de solutions : tout d'abord on peut envisager le contrôle des matières premières, de manière à n'en laisser aucune quantité disponible pour la contrebande et la fabrication des alcaloïdes, en dehors des quantités nécessaires pour des fins médicales et scientifiques.

Une autre solution paraît être le contrôle de la distribution des narcotiques fabriqués, et la saisie des quantités les plus considérables possible de narcotiques passant dans le trafic illicite.

Enfin, et cette solution concerne surtout les stupéfiants autres que l'opium, on peut chercher à limiter en tout premier lieu la fabrication mondiale uniquement aux quantités requises pour les fins médicales et scientifiques du monde entier.

La première solution, bien que difficilement réalisable, même encore maintenant, fait toujours l'objet des préoccupations de la Société des Nations, et nous verrons qu'il existe un projet de conférence sur cette base.

C'est la seconde solution qui a été pendant de nombreuses années le but de la S. D. N., et c'est en vue de la réaliser que fut convoquée la seconde Conférence de l'opium.

Comprenant les représentants de 41 Etats, la seconde Conférence fut chargée des questions relatives à la production, à la fabrication et au contrôle des stupéfiants (1).

C'était donc avec un programme beaucoup plus étendu que ne le laissait supposer son nom, que la seconde Conférence de l'opium commençait ses travaux. Dépasant le cadre ordinaire des autres Conférences, elle allait englober non seulement l'opium brut et l'opium préparé, mais aussi les alcaloïdes de l'opium : morphine, héroïne, ainsi que l'alcaloïde de la feuille de coca : la cocaïne, de même que le hachich, ou chanvre indien, extrêmement répandu en Egypte qui fut également l'objet des préoccupations de la seconde Conférence.

(1) Y prirent part les Etats suivants : Albanie, Allemagne, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chine, Chili, Cuba, Ville libre de Dantzig, Danemark, République dominicaine, Egypte, Empire britannique, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Inde, Etat libre d'Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Nicaragua, Pays-Bas, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume des Slaves, Croates et Slovènes, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Uruguay, Venezuela.

La tâche fixée par la résolution de la quatrième Assemblée de la Société des Nations consistait à élaborer un projet en vue de limiter à la quantité nécessaire pour les besoins médicaux et scientifiques, la fabrication de la morphine, de l'héroïne, et de la cocaïne d'une part, et d'autre part, la production destinée à l'exportation des matières premières dont sont extraits ces stupéfiants. Ces deux problèmes différents l'un de l'autre ne nous intéresseront pas ici de la même façon : traitant seulement de la question de l'opium, nous n'examinerons les travaux de la seconde Conférence, qu'en ce qu'ils toucheront directement ou indirectement au problème de l'opium proprement dit.

Réunie du 17 novembre 1924 au 19 février 1925 dans le Palais de la Société des Nations, la Conférence commença ses travaux en élisant comme Président Son Excellence M. Herluf Zahle, envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire du Danemark à Berlin.

§ 2. — *Les négociations*

Dès le début de la seconde Conférence, la délégation des Etats-Unis voulut joindre les travaux des deux Conférences, en faisant accepter par la seconde d'élargir encore son champ d'activité et d'y introduire la question de l'opium préparé ; mais les nations représentées à la première Conférence, à l'exception du Japon firent valoir que tel n'était point le but de cette seconde Conférence, et refusèrent d'admettre une discussion sur ce point. La Conférence se divise alors en deux camps : d'un côté les pays représentés à la pre-

mière Conférence, sauf le Japon, de l'autre les Etats-Unis, soutenus par la majorité des Etats. Les Etats-Unis, qui avaient tout d'abord proposé une motion fixant à dix ans le délai au bout duquel l'importation de l'opium brut serait interdit, acceptèrent de prolonger ce délai jusqu'à quinze ans. Mais un grave malentendu survint lorsqu'il s'est agi de fixer à ce délai un point de départ : la délégation américaine voulait que ce fut du jour de la ratification de l'Accord à intervenir, alors que d'autres nations déclaraient ne pouvoir accepter, dans les circonstances actuelles cette fixation.

Les délégués américains, considérant que la Conférence ne pouvait donner les résultats espérés si l'on n'adoptait pas leur motion, décidèrent de se retirer. Ce départ fut suivi quelques jours plus tard par celui des représentants de la Chine.

Pendant que se déroulaient en Assemblées générales ces discussions portant spécialement sur la compétence de la Conférence, des travaux d'une utilité incontestable étaient réalisés au sein de deux Commissions générales et de six sous-Commissions.

La Conférence se trouva lors du vote de l'Accord, en présence de diverses propositions : a) celles de la Commission consultative ; b) celles faites par la délégation des Etats-Unis d'Amérique ; c) celles présentées par divers Gouvernements.

Le chapitre premier reprend les définitions contenues dans la Convention de La Haye, en les mettant au point.

La définition de l'*opium brut* reste sans changement, mais comporte l'addition : quelle que soit sa teneur en morphine.

La définition de l'*opium médicinal* n'a guère changé : la sous-commission qui s'est occupée de cette définition a simplement supprimé le pourcentage de teneur en morphine, laissant à chaque pharmacopée nationale « le soin de la fixer selon ses exigences ».

Les autres définitions, morphine, diacétylmorphine, feuille de coca, cocaïne, ecgonine, chanvre indien, ne nous intéressant pas dans cet ouvrage, ne seront point étudiées ici ; le lecteur les trouvera dans l'annexe, faisant partie des diverses Conventions qu'il contient.

Le contrôle intérieur de l'opium brut, auquel furent assimilées, sur proposition de la Commission consultative et de la délégation des Etats-Unis, les feuilles de coca, fait l'objet du second chapitre de l'Accord.

Refusant de suivre le projet des Etats-Unis, qui englobait sous un même article l'opium brut et l'opium préparé, les Puissances intéressées, invoquant l'impossibilité de contrôler la production et l'exportation de l'opium en Chine, votèrent l'article 2 de l'Accord, ne visant que l'opium brut.

Le chapitre troisième édicte des règles concernant le contrôle intérieur des drogues manufacturées. De la liste des produits auxquels les dispositions de ce chapitre doivent s'appliquer, nous ne retiendrons ici que l'opium officinal : les parties contractantes devront contrôler toute fabrication, importation, vente ou distribution des produits visés dans ce chapitre. Les personnes s'occupant de ces opérations devront être munies d'une autorisation ou d'un permis.

C'est sans doute la première fois que les Puissances signent un Accord international ayant pour but de réglementer une partie du commerce intérieur, d'une

[illegible]

John Gould & Paul Collins (Lathropidae)

manière générale, et ceci est assez remarquable, surtout si l'on considère qu'un accord identique est en discussion au Conseil de la Société des Nations : discussions ayant pour but la réglementation de la vente aux particuliers, des armes de guerre. Le chapitre III de la Convention de Genève est un précédent dans un domaine bien proche, précédent qui ne sera pas sans influencer sur les délégations réunies à Genève en ce début de 1933.

Le chapitre quatrième, traite du chanvre indien et à ce titre, n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage.

Le chapitre V s'occupe du contrôle du commerce international. Le premier article de ce chapitre (article 12 de l'Accord) n'a pas donné lieu à de longues discussions. Il exige qu'une autorisation d'importation distincte soit obtenue, pour chaque importation de l'une quelconque des substances auxquelles s'applique la Convention. Issu des propositions presque identiques de la Commission consultative et de la délégation américaine, il pose le principe des certificats d'importation, déjà organisé par la Société des Nations, dont le fonctionnement va être décrit en détail dans l'article suivant.

L'article 13 de l'Accord édicte en sept paragraphes les règles qui devront être appliquées lors de tout trafic international des stupéfiants. Les exportations ne pourront avoir lieu qu'accompagnées d'un certificat d'exportation délivré par le gouvernement intéressé. Ce permis d'exporter ne sera délivré qu'au vu d'un certificat d'importation émanant du pays importateur. Un modèle officiel de ce certificat est annexé à l'Accord.

La fin de l'article 13 règle avec soin les formalités nécessaires pour arriver à un contrôle aussi étroit que possible.

Les articles 14 et 15 visent le cas où l'envoi de stupéfiants doit traverser en transit un pays tiers, et celui où il passe dans un port franc : des mesures sont prises pour éviter tout détournement dans ces endroits.

Une innovation très importante se trouve dans le chapitre VI de l'Accord, c'est la création du *Comité Central Permanent*, issu d'une proposition de la Commission consultative.

La conception de ce que devait être ce Comité permanent donna lieu à de nombreuses discussions.

La Commission consultative avait émis les vœux suivants : « Chaque pays préparerait annuellement une estimation indiquant les quantités de chaque stupéfiant qu'il aurait à importer au cours de l'année, pour la fabrication de dérivés ou pour ses besoins médicaux. Les Gouvernements s'engageraient à ne pas permettre l'importation de quantités supérieures à celles spécifiées dans leurs estimations, avec la latitude de pouvoir reviser en cours d'année ces estimations. Les pays exportateurs prendraient l'engagement de ne permettre que leurs exportations à destinations d'un pays, dépassent les quantités indiquées dans ses estimations, par ce pays.

« Un Comité central nommé par le Conseil de la Société des Nations recevrait, à la fin de l'année, ou l'année suivante, les estimations de consommation en stupéfiants de chaque pays, ainsi que des statistiques trimestrielles des exportations et des importations faites. Il aviserait les gouvernements des pays

exportateurs au moment où les importations dans un pays donné auraient atteint le montant fixé par les évaluations, et les prierait de cesser toute exportation à destination de ce pays.

« Le Comité central aurait le droit de reviser toutes estimations fournies par un gouvernement, et qui sembleraient exagérées. »

Avec une organisation pareille, le contrôle mis dans les mains du Comité permanent aurait été effectif. Mais cette conception fut vivement combattue par la France, la Hollande et la Suisse.

A l'appui de leurs critiques, les délégués de ces nations firent valoir que l'on se trouverait en présence d'un super-Etat, limitant la liberté d'action de chacun, et que ce fait serait de nature à retarder considérablement l'adhésion de certaines puissances à la Convention. D'autre part, l'évaluation exacte des quantités nécessaires pour une année était difficile ; il est indispensable de laisser chaque Etat libre de son commerce extérieur. Toute évaluation serait inexacte ; suivant les variations des cours des matières premières, les Etats importateurs achètent ou non pour se constituer un stock pouvant permettre d'attendre sans crainte une année déficitaire au point de vue production de pavot ou de coca. Devant ces observations, la Conférence réduisit considérablement le rôle du Comité central permanent : il devint un simple office de renseignements, recevant annuellement les statistiques et ayant le droit de publier des observations sur les quantités de drogues importées par un pays.

Ce Comité central composé de huit membres, choisis par le Conseil de la Société des Nations pour une durée de cinq ans, centralisera les renseignements fournis par les parties contractantes. Les évaluations fournies à la fin de chaque année par chaque Gouvernement pour l'année suivante, n'auront point un caractère obligatoire, mais seront données au Comité central à titre d'indication pour l'exercice de son mandat.

Des statistiques trimestrielles seront également fournies au Comité, pour ce qui concerne les importations et exportations des substances visées dans la Convention.

En ce qui concerne l'opium préparé, les gouvernements des pays où son usage est temporairement autorisé fourniront chaque année les statistiques relatives :

1° à la fabrication d'opium préparé et aux matières premières employées à cette fabrication ;

2° à la consommation d'opium préparé.

L'étude de ces diverses statistiques permettra au Comité central de se faire une opinion sur le trafic mondial des stupéfiants ; il aura le droit de demander des explications au gouvernement d'un pays accumulant d'une manière dangereuse des drogues ; il publiera aussi des rapports sur les différentes questions portées à sa connaissance.

A la fin de chaque année le Comité central présentera au Conseil de la Société des Nations un rapport sur ses travaux.

Le chapitre septième de la Convention contient des dispositions générales, dont les premières sont relatives aux sanctions pénales qui doivent frapper les tra-

fiquants illicites. L'article 29 recommande aux parties contractantes de prendre des mesures législatives pour punir ces infractions.

Les derniers articles de l'Accord concernant des questions administratives et de procédure, ne méritent point de développement spécial.

Le Protocole indique que les parties contractantes feront tous leurs efforts pour empêcher dans un délai de cinq années, que la contrebande de l'opium constitue un obstacle à la suppression de l'usage de l'opium préparé. Une Commission spéciale sera chargée de dire au bout de ce délai, si la contrebande a cessé de constituer un empêchement sérieux aux dites mesures. L'Acte final, signé le 19 février 1925, en même temps que l'Accord et que le Protocole, renferme des vœux et quelques recommandations que l'on trouvera avec le texte de la Convention.

§ 3. — *Résultats obtenus*

Devant l'impossibilité de parvenir à un Accord, la seconde Conférence de Genève a été obligée de renoncer à limiter la production de l'opium et des feuilles de coca, ainsi que la fabrication des stupéfiants. Les efforts des diverses délégations se sont alors portés sur le contrôle du trafic international des stupéfiants, et la pièce maîtresse de l'œuvre réalisée est certainement la création du Comité central permanent.

Par l'organe de ce Comité, la Société des Nations exercera sur l'exécution de la Convention, un contrôle constant et efficace. Grâce à ces Conférences un pas en avant a été fait dans le chemin, long il est vrai, qui

mène à une solution définitive des problèmes posés par les différents stupéfiants.

Il serait vain de nier les résultats obtenus, et si pour un profane, la question de l'opium peut paraître simple, elle se complique singulièrement lorsqu'on se penche un peu plus sur le problème ; aussi ne peut-on demander à des délégations chargées de défendre des intérêts souvent fort respectables, d'arriver à signer un Accord dont la perfection ne laisse place à aucune critique. N'oublions pas non plus que l'énormité de la contrebande ne permet pas d'aller bien vite dans la lutte ; ce serait une mauvaise politique de faire grandir cette contrebande en organisant une prohibition absolue. Les travaux des différentes Commissions et des Conférences qui suivirent, vont nous montrer maintenant les efforts de la Société des Nations, efforts qui ne pourront rester stériles quels que soient les intérêts de certains à ne point aboutir à un résultat rapide et définitif.

CHAPITRE II

Œuvre des organismes de la S. D. N. jusqu'en 1931

Afin de pouvoir apprécier le mieux possible les travaux faits par les divers organismes de la Société des Nations, il paraît préférable de prendre une à une les années écoulées de 1926 à 1931. Mettant à part les Conférences de Genève (27 mai-13 juillet 1931) et de Bangkok (novembre 1931) qui feront l'objet d'une étude spéciale, nous parcourrons année par année le chemin tracé par la Commission consultative et le Comité central permanent (1). Une section spéciale sera consacrée à l'examen des rapports des Gouvernements, une étude unique s'imposant ici, afin de ne pas diviser en parcelles éparses des observations générales.

(1) Les années considérées partent du 1^{er} octobre pour se terminer au 30 septembre de l'année suivante.

Toute la documentation est extraite des publications de la S. D. N.

SECTION I — 1925-1926
COMMISSION D'ENQUÊTE EN PERSE (1)

L'année 1925-1926, qui suivit les deux Conférences de Genève fut presque entièrement occupée par des discussions sur les ratifications et sur la prochaine mise en vigueur des Conventions signées. Aucun fait saillant n'est venu marquer cette année. Lors de sa session, l'Assemblée de la Société des Nations approuva le travail effectué au cours de ces Conférences, et émit le vœu qu'une ratification rapide et générale intervienne.

Pendant cette même sixième session, l'Assemblée adopta le 26 septembre 1925 une résolution ayant pour objet l'envoi d'une Commission d'enquête sur la production d'opium en Perse, avec le programme suivant :

- a) étudier la situation en ce qui concerne la culture du pavot ;
- b) le remplacement d'une certaine proportion de cette culture par d'autres cultures.

La portée de cette résolution est très grande, et les résultats obtenus par la Commission sont de nature à réagir de la façon la plus directe, sur l'orientation de la politique mondiale en face du problème de l'opium.

Cette Commission composée de trois membres se réunit à Genève le 9 mars 1926 et quitta l'Europe deux jours plus tard. Le rapport qu'elle déposa en décembre 1926 pourrait trouver sa place dans la section de

(1) Cf. Documents G. 580, M. 219.1926.xi ; A. 16.1927.xi et A. 66.1927.xi de la S. D. N.

cet ouvrage relative à l'année 1926-1927. Cependant pour ne point diviser l'étude faite par la Commission, nous examinerons ce rapport et les observations annexes dans la présente section.

Du 24 mars au 6 juin 1926 la Commission parcourut la Perse en son entier, visitant plus spécialement les régions cultivant le pavot.

Le chapitre premier du rapport est un exposé sommaire de la géographie physique de la Perse, de son histoire économique et de l'histoire de ses relations avec le reste du monde.

Le chapitre second est un exposé détaillé des conditions en 1926.

Les conditions de milieu sont étudiées les premières : elles concernent tout d'abord le climat ; l'absence de toute statistique météorologique rend difficile une appréciation exacte des caractéristiques du climat. En général on doit retenir, indique la Commission, que, sauf dans les provinces caspiennes, le climat des diverses régions de Perse comporte au moins cinq, souvent sept ou huit, mois de sécheresse absolue, ce qui exige, pour que l'agriculture donne des résultats rémunérateurs, l'aménagement par l'homme des ressources hydriques naturelles, l'emploi des irrigations.

Le sol est fertile dans la vallée de l'Iran, il est rocheux sur les hauts plateaux, mais c'est le manque d'eau qui empêche le plus souvent le sol d'avoir une fertilité plus grande.

Le système hydrographique de la Perse est assez sommaire. Un seul grand fleuve coule toute l'année : le Karoun ; lui seul constitue une voie de communi-

cation utilisable ; les autres cours d'eau assez peu puissants descendent en torrents des flancs de la montagne et tombent rapidement dans la mer, les lacs, ou bien vont se perdre dans les sables du désert : aucune utilisation agricole ou autre n'est faite de ces diverses rivières.

Après ces conditions de milieu, la Commission étudie les conditions techniques. C'est à ce paragraphe que nous trouvons un exposé complet de la situation agricole, en dehors de ce qui concerne l'opium.

Les zones cultivées sont très limitées par suite du manque d'eau et si l'on met à part le littoral de la mer Caspienne qui jouit d'un climat tempéré, on peut considérer la Perse comme un pays d'une fertilité très moyenne.

Le blé est cultivé dans toutes les provinces, à raison de 25 à 30 % environ des cultures annuelles ; l'orge est également cultivé dans la plupart des provinces, ainsi que le riz.

Certaines de ces provinces se livrent aussi à la culture du coton, qui donne de bons résultats, mais exige des efforts suivis.

La liste des cultures se continue par : le tabac, les pommes de terre, le maïs, le sorgho, quelques plantes textiles, oléagineuses, aromatiques et fourragères.

L'industrie de la soie, aujourd'hui assez languissante, pourrait trouver un regain d'activité à l'aide d'une culture plus intensive du mûrier.

Le grand problème en Perse est celui de l'irrigation. Dès les temps les plus éloignés, les Persans ont établi de grands ouvrages d'art pour permettre cette irrigation. Les deux méthodes le plus couramment

employées sont : l'irrigation par gravitation et l'irrigation par appareils élévatoires. La Commission d'enquête préconise un emploi plus général des appareils de pompages, soit pompes modernes pour les collectivités riches, soit les systèmes anciens mais peu coûteux des norias, vis d'Archimède.

Les voies de communications sont également rudimentaires ; entourée de murailles presque infranchissables, la Perse ne possède point de chemins de fer et son réseau routier est encore primitif. Le réseau utilisable pour des automobiles est d'à peine huit mille kilomètres pour un territoire de 1.645.000 kilomètres carrés, soit trois fois celui de la France. Aussi ne faut-il pas s'étonner que les frais de transports soient particulièrement élevés. Plusieurs lignes de chemins de fer sont projetées. La question du transport par automobile mérite d'être étudiée avec soin car elle constitue sûrement pour la Perse, pays producteur de pétrole, une solution pratique du problème du transport.

L'industrie de cet Etat est des moins importantes. Submergée par les produits étrangers, qui, fabriqués à bon compte, ne tardent point à déplanter les productions nationales, la Perse voit disparaître, peu à peu, ses industries traditionnelles, telles que la fabrication des merveilleuses étoffes de soie, de laine et de coton.

L'industrie la plus récente et la plus prospère est celle à laquelle a donné naissance l'exploitation du pétrole.

Le régime foncier féodal repose sur un groupement : le village, dans le cas de communautés séden-

taires, et le pâturage, dans le cas de communautés nomades.

Après cet exposé des conditions de milieu actuelles, le rapport de la Commission d'enquête s'occupe plus spécialement dans son chapitre troisième, de la culture du pavot et du problème de son remplacement. Ce chapitre contient l'exposé des faits constatés par la Commission, et la suggestion des solutions qu'elle considère comme possible du point de vue économique.

Il faut remarquer tout d'abord que la culture du pavot s'étend seulement sur environ 285 kilomètres carrés, dont le tiers pourrait être cultivé en pavots. La production moyenne est de 900 tonnes d'opium brut, dont les deux tiers entrent dans les entrepôts de l'Etat. La culture a lieu spécialement dans les plaines du plateau iranien. La graine est semée en automne, parfois au printemps, dans des terrains préalablement irrigués et fumés. Après deux ou trois nouvelles irrigations la récolte est faite en avril, mai ou juin, suivant le climat.

De cette époque à celle des semailles, le paysan persan peut cultiver diverses autres plantes, telles le tabac ou les melons.

Les raisons qui font du pavot une culture idéale dans ces régions sont indiquées comme suit dans le rapport :

1° Le pavot est une plante semée en automne, qui a besoin d'eau à une époque où on peut lui en donner en abondance.

2° Il est possible de trouver, pour un salaire très bas, une main-d'œuvre nombreuse, habile et expérimentée,

3° La possibilité immédiate de vendre ce produit, et sa grande valeur sous un petit volume, en font, de ce point de vue, une récolte idéale dans un pays où il n'existe presque pas de facilités de transports.

La teneur en morphine de l'opium persan, évaluée à 12 % par la Commission d'enquête, a fait l'objet d'une observation du Gouvernement persan ; se dernier prétend, avec preuves à l'appui, que cette teneur n'est guère supérieure à 8 ou 9 %.

L'opium persan récolté dans les plaines élevées supporte des frais onéreux de transport, et va le plus souvent alimenter les ports chinois.

En vue d'assurer un contrôle plus efficace de l'opium et pour punir sévèrement les contrebandiers, le Gouvernement persan a en vue divers projets en harmonie avec les suggestions de la Commission d'enquête.

Les exportations d'opium entrent pour environ 12,63 % dans le total des exportations, pendant l'année 1924-1925.

Enfin l'ensemble des taxes et droits frappant l'opium, à concurrence de 20 % de sa valeur brute, est évaluée pour l'exercice financier 1923-1924 à 9 % du total des recettes.

*
**

La Commission d'enquête examine dans la suite de son rapport la question, importante entre toutes, des cultures de remplacement.

Cette étude est faite à un double point de vue : 1° l'amélioration des cultures existantes, en vue d'aug-

menter leur rendement, tant en quantité qu'en argent, et 2° l'introduction de nouvelles cultures.

Dans les régions où le pavot est cultivé, la Commission d'enquête propose tout d'abord la culture des céréales : au point de vue économique il y a un intérêt vital pour la Perse à s'assurer des récoltes régulières de plantes alimentaires. Le blé, constituant une des bases de l'alimentation, doit voir sa culture encouragée, ainsi que le riz, l'orge et les autres céréales.

Ces plantes, d'ailleurs, peuvent très bien être employées comme cultures de remplacement du pavot. Le bénéfice tiré de ces diverses céréales représente à l'heure actuelle, avec des moyens d'exploitation rudimentaires, le quart du bénéfice que procure le pavot. Mais avec des soins simples, on peut obtenir des résultats supérieurs, diminuant, dans une large mesure, l'écart qui subsiste entre la valeur de la récolte de ces deux cultures.

Pour l'industrie séricicole, la Commission envisage deux problèmes : d'un côté, la culture du mûrier, et de l'autre, l'élevage rationnel du ver à soie.

Le mûrier pourrait très facilement servir, par exemple, de limite entre des champs de blé, et l'extension des plantations rendrait possible, pour chaque paysan, l'élevage des vers à soie. Surveillés et soignés contre les épidémies qui les ravagent, ces vers fourniraient la matière première de tissus appréciés, et serviraient surtout à alimenter une exportation certainement assez considérable.

Le coton peut aussi être cultivé intensivement et avec succès. Le marché extérieur est largement ouvert pour cette substance ; de plus, les graines, qui ne sont

pas utilisées en Perse, donnent pourtant une huile industrielle estimée. Remarquons que nombre de provinces productrices d'opium remplissent les conditions climatiques, hydrographiques et de terrain nécessaires pour entreprendre avec succès et profit la culture du cotonnier.

Le problème de la production sucrière devrait aussi faire l'objet des préoccupations du Gouvernement persan ; le sucre est, en effet, la denrée qui fait l'objet d'une des plus grandes importations, et la culture de la canne à sucre, ou de la betterave sucrière, culture possible en Perse, aurait une répercussion très favorable sur la balance du commerce extérieur. Cependant les conditions techniques nécessaires pour mener à bien cette culture n'existent pas encore en Perse, et un délai de quelques années est considéré comme probable avant que la betterave sucrière remplace le pavot.

La Commission recommande aussi de développer le plus possible la culture des légumes et des fruits, faisant l'objet d'exportations croissantes à l'état sec.

La production de laine, cuirs et peaux pourrait être augmentée, et les qualités obtenues améliorées.

Si nous nous plaçons maintenant au point de vue de la situation économique générale, le riz doit voir sa production augmentée ; cette mesure serait profitable pour les ressources alimentaires du pays et accroîtrait le chiffre total des exportations.

Au même point de vue, l'intensification de la culture du théier et du tabac est recommandée par la Commission.

Pour être complet il convient encore de citer, comme pouvant éventuellement et accessoirement constituer des cultures de remplacement, les plantes à parfum, les plantes oléagineuses, les plantes tinctoriales et les plantes médicinales.

Il est un assertion contenue dans le rapport de la Commission qui mérite une mention spéciale : c'est celle où la Commission indique qu'une augmentation très minime (15 %) de la production des autres cultures permettrait de récupérer les sommes perdues par la suppression de la culture du pavot.

Le Gouvernement persan prétend dans ses observations (1), que ce fait, pour exact qu'il soit, ne pourrait présenter aucun intérêt pratique, parce que l'on arriverait à une surproduction telle que les cours baisseraient rapidement. Il prétend que le coût des transports à cette époque est tel, qu'il rend tout espoir d'exportation chimérique.

A cette critique, on peut répondre que les conclusions de la Commission d'enquête doivent être considérées en bloc, et qu'il est évident que le problème des transports, envisagé dans une autre partie du rapport, réagit forcément sur les autres observations. Spécialement, toutes les suggestions concernant les produits susceptibles d'exportation sont liées intimement à la question de l'organisation des transports.

La défectuosité des transports amène d'ailleurs la Commission d'enquête à préconiser plus spécialement le développement des industries familiales et locales, dont les produits ne subissent qu'un transport restreint.

(1) Cf. Document A. 8.1927.XI de la S. D. N.



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Fabrique d'opium à Singapour (Etablissements du Détroit)
(ancienne installation)



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Moyen fréquemment employé pour introduire en contrebande
l'opium préparé et dissimulé dans les souliers portés par le contrebandier

Le problème de l'irrigation constitue aussi un des plus importants. L'entretien et la réparation des petits canaux (kanats) destinés à l'irrigation coûtent fort cher ; or, toutes les cultures de remplacement demandent plus d'eau que le pavot ; la Commission exprime cependant l'opinion que, sans engager de très grandes dépenses, il est possible d'améliorer les disponibilités en eau et leur conservation.

La Commission passe ensuite à l'examen des répercussions que la suppression de la culture du pavot pourrait avoir sur les propriétaires fonciers et sur les paysans.

Les effets de la culture du pavot sur le budget sont assez peu importants, au moins directement : 7,5 % seulement des recettes totales et la suppression de ces recettes serait largement compensée par les rentrées d'impôts taxant le commerce extérieur des cultures fournies en remplacement.

La conclusion de la Commission d'enquête est que l'adoption d'un programme tendant à la diminution progressive de la culture du pavot en Perse — malgré des difficultés d'exécution — est possible, pratiquement réalisable et favorable aux intérêts économiques de la Perse.

Le Gouvernement persan partage d'ailleurs cette manière de voir, et écrit au Président de la Commission d'enquête :

« Nous avons la conviction que la production de l'opium peut être réduite... Le Gouvernement prendra des mesures immédiates pour limiter la production de l'opium aux besoins de la médecine... »

En présence des faits et des conclusions qu'ils ont permis de déduire, la Commission a recommandé le programme suivant :

« 1° La Perse devrait, en trois ans, mettre de l'ordre dans sa situation économique intérieure, commencer à construire des routes, remanier son tarif de droits d'importation, améliorer ses méthodes agricoles, constituer ses sources de recettes avant d'entreprendre de réduire la production de l'opium et de substituer à la culture du pavot certaines récoltes et certaines industries ;

2° Des méthodes plus satisfaisantes et plus complètes devraient être utilisées pour surveiller la production et la distribution de l'opium ;

3° Après avoir pris ces mesures préliminaires, le Gouvernement persan pourrait entreprendre, sans risques, de réduire la production de l'opium dans une proportion annuelle de 10 %.

★★

L'œuvre de cette Commission d'enquête fut l'objet d'un rapport de la cinquième Commission, à l'Assemblée de la Société des Nations. Ce rapport appelle spécialement l'attention de l'Assemblée sur le fait que, suivant la déclaration du Gouvernement persan : lorsque le programme aura été appliqué pendant trois ans, on procédera à un nouvel examen de la situation en tenant compte de la prospérité des cultivateurs, du budget, de la balance commerciale et de la situation économique du pays, ainsi que des mesures prises par les autres pays producteurs et fabricants, en vue de réduire la production et la fabrication.

Devant cette déclaration, la cinquième Commission émet le vœu pressant que tous les pays qui s'occupent de la production et de la fabrication des drogues nuisibles et de leur matière première adoptent une législation analogue à celle proposée par le Gouvernement persan, ou toutes autres mesures équivalentes, de nature à assurer la réduction nécessaire des matières premières et de la fabrication des stupéfiants.

A notre avis, l'étude approfondie d'une région au point de vue de la culture du pavot, ainsi que la préconisation de mesures destinées à enrayer cette culture, constituent une des meilleures méthodes pour la suppression progressive de l'usage de l'opium.

L'œuvre de la Commission d'enquête sur la production de l'opium en Perse a été féconde, et les observations recueillies peuvent, par analogie, s'appliquer à d'autres pays producteurs.

Aussi la Société des Nations doit être encouragée pour persévérer dans cette voie.

SECTION II. — 1926-1927

ADMISSION DE L'ITALIE AU SEIN DE LA COMMISSION

Dès le début de l'année 1926-1927, c'est-à-dire à l'Assemblée de septembre 1926 de la Société des Nations, la Commission consultative commençait à faire l'objet de vives critiques pour le peu de résultats effectifs qu'elle obtenait ; les pays fabricants, s'y voyant les maîtres, éludaient les promesses de limitation contenues dans les Conventions de La Haye et de Genève. A l'Assemblée de 1926 un délégué gouver-

nemental de l'Italie, nation ni fabricante ni productrice, se fit, à la tribune, l'écho de ce mécontentement. Son intervention eut pour résultat de faire nommer membre de la Commission un italien, M. Stefano Cavazzoni, dont l'influence sera grande dans la suite des débats.

La neuvième session de la Commission consultative de janvier-février 1927 accueillit donc dans son sein le premier représentant d'un pays non producteur et non fabricant, qui depuis 1920 pénétrait dans l'enclos presque interdit de la Commission.

Les travaux de cette session révélèrent la persistance d'un énorme trafic illicite. La Commission proposa alors diverses mesures telles que la suppression de l'assurance maritime pour les navires se livrant au transport illégitime des drogues ; elle insista sur l'utilité incontestable de l'usage régulier des certificats d'importation, et de la surveillance étroite sur le trafic qui avait lieu par voie postale. Enfin la Commission émit le vœu de voir ratifiées et mises en vigueur le plus vite possible les Conventions de Genève.

Le délégué de l'Italie fit alors son entrée sur la scène de la Commission. Dans un discours retentissant il ramena l'attention de ses collègues sur l'article 9 de la Convention de La Haye. La seconde Conférence de Genève avait comme but très net, d'envisager les possibilités de limiter la fabrication. Malheureusement, la solution qui finit par prévaloir au cours de la Conférence fut bien différente. On écarta le principe de la limitation et du contingentement et l'on adopta celui du contrôle. Arguant de la gravité de la situa-

tion, M. Cavazzoni déposa une motion tendant à la convocation par le Conseil, d'une réunion extraordinaire de la Commission consultative, en vue d'étudier d'une part, les mesures à prendre pour permettre le contingentement de la fabrication des stupéfiants, et d'examiner, d'autre part, le problème de la contrebande, les causes qui la produisent, les mesures qu'il y aurait lieu d'adopter pour l'enrayer.

Malgré l'opposition de certains membres, qui prétendirent que cette proposition était trop proche de la Conférence de 1925 pour être utilement discutée, le Conseil consentit à convoquer une session extraordinaire de la Commission, qui se tint le 28 septembre 1927 à Genève.

Pendant cette session extrêmement courte on examina un mémorandum déposé par le délégué italien, renfermant tout un système de contrôle du trafic illícite, un peu complexe mais très serré. La Commission ne crut pas devoir s'attarder à discuter un « plan trop strict », qu'elle jugeait inapplicable dans ses minuties et ses précisions ; aussi renvoya-t-elle le document à une sous-commission, pour l'étudier.

La Commission s'occupa ensuite de la ratification de la Convention de 1925. Cette Convention pour entrer en vigueur doit être ratifiée par au moins sept des Etats représentés au Conseil de la Société des Nations, parmi lesquels deux doivent appartenir aux membres permanents du Conseil. A ce moment (septembre 1927) douze pays l'avaient ratifiée, parmi lesquels trois membres du Conseil, dont deux membres permanents ; en outre six Etats avaient donné leur adhésion.

Insistant de nouveau sur la nécessité d'une ratification rapide, la Commission est d'avis que l'application de la Convention, et spécialement du système des certificats d'importations et d'exportations, constituerait une arme puissante pour la lutte contre la contrebande.

Le grand fait nouveau de cette année est, sans contredit, l'admission du délégué italien au sein de la Commission. Champion d'une politique de limitation, il allait se trouver quelques mois plus tard soutenu énergiquement par les Etats-Unis.

SECTION III. — 1927-1928

ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE 1925 LE COMITÉ CENTRAL PERMANENT

Le Commission consultative tient sa 11^e session ordinaire en avril 1928, sous la présidence du Docteur Carrère (Suisse). Un examen de la situation permet de noter un progrès effectif dans l'application des précédentes recommandations. Le système des certificats d'importation et d'exportation est de plus en plus largement accepté. Cependant le trafic illicite persiste toujours sur une grande échelle, et il serait vain de ne pas continuer à en tenir compte.

La Commission se préoccupa ensuite de compléter sa documentation. Les rapports annuels des Gouvernements furent réclamés. La Commission fit communiquer aux Gouvernements une résolution dont le projet lui avait été présenté par un des assesseurs le colonel Woods (Etats-Unis). Cette résolution recom-

mande aux Gouvernements de s'assurer la possession ou le contrôle de toutes les fabriques de stupéfiants (dont il y a une quarantaine dans le monde, réparties en huit pays), de manière à pouvoir réglementer le trafic intérieur, et assurer l'application de système des licences à l'exportation et à l'importation.

Entrée en vigueur de la Convention de 1925. — Le Comité central. — L'un des faits nouveaux les plus frappants est l'entrée en vigueur de la Convention conclue à Genève le 19 février 1925. Le 25 septembre 1928, cette Convention commença à régir officiellement les rapports entre les divers Etats membres, relativement aux stupéfiants manufacturés. Bien que ne s'occupant pas exclusivement de l'opium, le problème visé dans cette Convention est de nature à réagir sur celui-ci, et c'est pour cette raison que cet ouvrage ne doit point passer sous silence cette mise en vigueur.

Comme corollaire de cette mise en vigueur, eut lieu dès le 26 septembre, la création du Comité central permanent. Le Conseil de la Société des Nations établit aussitôt la procédure de nomination des membres du comité :

1° Les Etats membres du Conseil, les Etats parties à la Convention et les Etats-Unis d'Amérique seront invités individuellement à soumettre au secrétariat général le nom de deux personnes au plus ; des désignations devront parvenir au secrétariat autant que possible le 15 novembre suivant au plus tard ;

2° Un sous-comité du Conseil, composé du rapporteur et des représentants au Conseil de la Finlande et du Japon (plus un représentant des Etats-Unis au cas

où on nommerait un représentant de ce pays), choisira sur la liste ainsi établie le nom de seize personnes ;

3° Une fois ce choix effectué, le Conseil et le représentant des Etats-Unis, s'il en existe un, procédera à la nomination des huit membres du Comité central permanent.

Il n'est pas inutile de tracer en quelques lignes les grandes caractéristiques du rôle du Comité permanent. Le Comité doit préparer des formules de statistiques concernant les importations et les exportations trimestrielles de stupéfiants ; les statistiques annuelles de la production, de la fabrication, des quantités achetées pour les besoins de l'Etat et de la consommation en dehors des besoins de l'Etat, ainsi que des relevés annuels des stocks et des quantités saisies d'opium et d'autres stupéfiants. En fait, le Comité doit tisser ainsi un réseau de fils assez serrés pour ne rien laisser passer ; il surveille d'une façon constante le marché international, et les renseignements dont il dispose doivent le mettre à même de se rendre compte si un pays donné devient un centre de trafic illicite, et de demander des explications à ce pays par l'intermédiaire de la Société des Nations.

Pendant cette même année, l'Assemblée de la Société des Nations fut saisie d'une proposition du Gouvernement britannique, tendant à l'envoi d'une Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Devant les difficultés éprouvées par les Gouvernements pour assurer « la suppression graduelle et efficace de l'opium préparé » conformé-

ment aux obligations qu'ils ont assumées en vertu de la Convention de La Haye, l'envoi de cette Commission d'enquête devenait presque indispensable ; aussi fut-il voté par l'Assemblée.

Fertile en incidents et en faits nouveaux, l'année 1927-1928 avait vu aussi les projets de limitation de la fabrication des stupéfiants faire un pas nouveau.

Jusqu'alors aucun plan bien défini n'avait été dressé sur cette question ; or en mars 1928, le gouvernement de Washington, par l'intermédiaire du Gouvernement des Pays-Bas et du Secrétariat de la Société des Nations, transmettait aux Puissances signataires de la Convention de La Haye, un plan relatif à la limitation de la production des stupéfiants manufacturés (1).

Ce plan, signé par l'honorable M. C. K. Crane, est l'œuvre de M^r A. E. Blanco, qui fut pendant quelques temps attaché au Secrétariat de la Société des Nations pour la question de l'opium, et qui, après avoir abandonné ces fonctions, est aujourd'hui à Genève, à la tête des services du « The Anti opium Information Bureau » (2).

L'Examen de ce document fut renvoyé à la session suivante de la Commission consultative, et nous en étudierons l'économie dans une prochaine section.

(1) Cf. Document C. 25.I, M. 114.1931.XI de la S. D. N.

(2) Ce bureau, dont le siège est situé 8, rue J.-A. Gautier, à Genève, fournit à toute personne s'intéressant à la question des stupéfiants de nombreux et forts complets renseignements. Ces renseignements nous ont été très utiles dans le cours de cette étude et le Bureau mérite tous nos remerciements.

SECTION IV. — 1928-1929

Le fait le plus important de cette année est, à notre point de vue, la bataille qui se livra au sein de la Commission consultative autour des projets de limitation. Après un sommeil de neuf mois, le plan Crane-Blanco affronta, sinon l'hostilité, du moins la méfiance de la Commission, lors de sa session de janvier 1929. L'auteur du projet lui-même a exposé l'économie de ce plan, dit « Projet d'approvisionnement préalable » (P. A. P.) dans une conférence qu'il fit à Berlin, le 29 novembre 1929 ; il se caractérise par les traits suivants : Faire fixer par chaque pays et faire connaître à un organisme central assez longtemps à l'avance pour chaque année civile :

a) les quantités de chacun des narcotiques fabriqués, dont il aura besoin l'année suivante ;

b) les pays dans lesquels il se propose de s'approvisionner — et pratiquement les marques spécifiques de son choix. Ainsi en établissant automatiquement les quantités que chaque fabrique, et par conséquent chaque pays, aura à produire, et, en faisant retenir à l'avance la production des fabricants, on évite à la fois, la nécessité de fixer des quotes-parts, c'est-à-dire les pourcentages de vente des stupéfiants entre les pays fabricants, et la nécessité de procéder à une répartition parmi les pays consommateurs, ce qui serait assez arbitraire.

Violamment attaqué par le délégué de l'Empire Indien, le plan proposé ne trouva pas de grâce devant Sir Malcolm Delevingne, représentant de la Grande-Bretagne.

Cependant, la modération intelligente du représentant français, qui proposa de soumettre le projet à un examen impartial et de le discuter dans une prochaine session, rallia le délégué du Reich. Malgré tout, lors du vote, le projet fut rejeté par sept voix contre quatre et une abstention.

Le projet ne devait pas tarder à reparaître quelques mois plus tard et s'imposa alors à une étude approfondie de la part de la Commission. La 12^e session de la Commission (17 janvier-12 février 1929) était donc pour la réduction un point de départ plutôt qu'un effondrement ; une scission s'était produite au sein de la Commission : l'Allemagne, la Chine, la France, suivant en cela l'Italie, avaient rompu avec la politique traditionnelle, et n'allaient pas tarder d'entraîner dans leur sillage d'autres Etats représentés à la Commission.

L'attitude de la Commission fut, en effet, désavouée officiellement par le Conseil de la Société ; en juin 1929, pendant sa 55^e session, qui se tint à Madrid, une nouvelle offensive fut déclanchée, grâce à l'intervention du représentant du Venezuela, M. Zumeta, appuyé par le délégué de l'Espagne. Il fut décidé par le Conseil, que la question serait portée devant la X^e Assemblée de la Société des Nations.

A l'unanimité, par la cinquième Commission, par l'Assemblée elle-même, une résolution fut votée, résolution aux termes de laquelle, « l'Assemblée considère comme étant dès maintenant accepté le principe de la limitation, par voie d'accord international, de la fabrication des drogues »,

La Commission consultative est chargée de préparer des plans en vue de cette limitation, en tenant compte des besoins mondiaux pour des fins médicales et scientifiques ; enfin le Conseil de la S. D. N. devra décider, dans une prochaine session, de la convocation d'une Conférence qui réunirait pays fabricants et non fabricants.

A côté de cette polémique autour de la limitation, les instants de la Commission consultative ont été consacrés à l'examen des rapports annuels fournis par les gouvernements. Ces rapports encore peu nombreux ne firent pas l'objet de grandes discussions ; des pays dont la production d'opium brut est importante ne fournissent pas cette année de rapport, c'est le cas de la Turquie et de la Perse.

Le système de contrôle, établi par les Conférences de 1925, continue aussi à préoccuper la Commission consultative. Le trafic illicite se fait surtout sentir en ce qui concerne la morphine, l'héroïne et la cocaïne. Aussi la Commission recommande aux gouvernements de procéder à une enquête spéciale avant de délivrer des licences aux maisons qui en demandent. Elle insiste pour que les licences de fabrication et de commerce déjà accordées soient immédiatement retirées, au cas où la firme qui en bénéficie se livrerait au trafic illicite, et fournirait sciemment des stupéfiants destinés à ce trafic.

La contrebande par voie postale fait aussi l'objet d'une étude de la part de la Commission. A la suite du rapport qu'elle avait prié un sous-comité de lui préparer sur la question, la Commission a demandé à la Conférence de l'Union postale universelle, qui se réu-

nit au mois de mai 1929 à Londres, d'examiner la possibilité d'introduire dans la Convention, une disposition autorisant les administrations à soumettre au contrôle douanier la correspondance, lettres, papiers d'affaires et échantillons, dès qu'elles soupçonneraient qu'il s'y trouve des stupéfiants.

Un contrôle sévère serait exercé aussi sur la location des boîtes postales ; un régime analogue devant être adopté pour les colis postaux. Cette surveillance serait particulièrement vigilante sur les paquets et lettres à destination de l'Extrême-Orient, siège du trafic illicite.

La création du Comité central permanent, corollaire de la mise en vigueur de la Convention de Genève, posait le problème des relations entre la Commission consultative et ce Comité.



Le Comité central permanent, institué en décembre 1928, commence ses travaux, malgré l'absence de représentants des Etats-Unis d'Amérique. Pour ses débuts il s'occupe de la préparation de formulaires pratiques, en vue d'établir des statistiques.

Cette même année nous pouvons aussi noter le départ de la Commission d'enquête sur l'opium à fumer en Extrême-Orient. Nous examinerons dans un chapitre suivant les travaux de cette Commission d'enquête, que l'on peut considérer comme une préface à la réunion de la Conférence pour la suppression de l'habitude de fumer de l'opium, qui se réunit à Bangkok, du 9 au 27 septembre 1931. Les études des résultats obtenus par ces deux manifestations de l'acti-

tivité de la Société des Nations dans le domaine de l'opium, étant connexes, nous les grouperons sous une même rubrique visant la Conférence de Bangkok.

SECTION V. — 1929-1930

La limitation de la production des stupéfiants continue toujours à être, pendant cette année, le principal chef de préoccupation des organismes de la Société des Nations chargés des questions opium et stupéfiants.

Conformément à la mission reçue, la Commission consultative prépare un plan en vue de la prochaine Conférence. Ce plan, composé par une sous-commission après un travail rapide, est rendu public lors de la 13^e session de la Commission, le 7 février 1930. Il contient trois points fondamentaux :

a) Détermination de la quantité totale des stupéfiants qui doivent être fabriqués annuellement pour répondre aux besoins du monde scientifique et médical ;

b) Répartition de cette quantité totale entre les pays manufacturiers ;

c) Répartition de cette même quantité totale entre les pays consommateurs, de telle sorte que soit assurée à chacun d'eux la fraction qui lui est nécessaire pour subvenir aux besoins médicaux et scientifiques.

Chaque pays devrait donc fournir une estimation annuelle de ses besoins médicaux et scientifiques en drogues visées par les Conventions sur l'opium. En cas de non estimation par le pays lui-même, il y aurait procédé d'office par l'autorité centrale désignée par la

Convention à conclure. Le total de ces estimations représenterait la quantité dont on autoriserait la fabrication pour l'année correspondante. Les estimations fournies quelques mois d'avance lieraient les parties contractantes, sauf le cas où un Gouvernement jugeant nécessaire de mettre au point les chiffres fournis, une estimation révisée serait admise sur justification.

L'allocation des contingentements ferait l'objet d'arrangement, soit entre les pays manufacturiers, soit entre les producteurs eux-mêmes avec approbation de leurs Gouvernements.

Le projet prévoit également l'institution d'un bureau central, ayant pour mission de réunir les demandes et les livraisons. Ce projet, approuvé par le Conseil de la Société des Nations fut communiqué aux Gouvernements pendant l'été 1930.

Notons que pendant cette même session, le Conseil de la S. D. N. décida que l'Autriche, la Belgique, l'Égypte, l'Espagne, le Mexique, la Pologne et l'Uruguay, seraient représentés pour une période de trois ans, à la Commission consultative, qui se trouve désormais composée de délégués de pays fabricants et non fabricants.

La discussion des deux plans, plan Blanco-Crane et plan de la Commission consultative, eut lieu pendant les travaux de la Conférence pour la limitation de la fabrication des stupéfiants, qui tint ses assises à Genève, du 27 mai au 13 juillet 1931. Préparée par une réunion préliminaire des pays fabricants, cette Conférence aboutit, non sans peine, à une Convention

intéressante : le tout sera envisagé dans une autre partie de cet ouvrage.

★
★★

La ratification de la Convention de Genève fit pendant cette année 1929 des progrès considérables ; la mise en vigueur de cette Convention incita de nombreux pays à y adhérer, et le nombre de ces adhésions passa de vingt-sept en 1929 à trente-huit en 1930. De ce fait la Convention envisagée est actuellement, parmi les Conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations (exception faite du Statut de la Cour permanente de Justice Internationale), celle qui a obtenu le plus grand nombre de ratifications ; ce nombre d'ailleurs n'a fait que croître, et le lecteur pourra voir dans l'annexe la liste complète de ces ratifications au moment de la mise sous presse.

La Commission d'enquête sur la question de l'opium à fumer en Extrême-Orient est de retour à Genève, et déposera son rapport à la session de janvier du Conseil ; ce dernier devra alors convoquer, en application de l'article douze de l'Accord de Genève du 11 février 1925, la Conférence des pays signataires, dont le siège conformément à l'invitation du Gouvernement du Siam, sera Bangkok.

★
★★

La surveillance du trafic illicite ne se ralentit pas durant cette période.



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Lots divers d'opium saisi et récipients employés par les contrebandiers.

Les saucisses étaient remplies d'opium.

Des informations parvenues à la Commission font ressortir que le trafic illicite s'étend à presque toutes les parties du monde. L'Egypte est inondée de stupéfiants, à un tel point que le nombre des toxicomanes atteint d'après les évaluations du Gouvernement, un total de 500.000 sur une population de 14 millions d'habitants. La cocaïne est déversée sur la Malaisie, l'Inde et d'autres régions, en quantité considérable provenant de centres de distribution, dont quelques-uns sont encore ignorés.

De grandes quantités d'opium et d'autres stupéfiants sont également introduites en contrebande aux Etats-Unis et au Canada. D'importantes saisies d'opium ont été opérées en Extrême-Orient, et une qualité mystérieuse d'opium préparé, portant la fausse étiquette « Lam Kee Hop » (marque de l'opium provenant de Macao), a été découverte au Canada, en Australie, aux Etats-Unis et dans les Indes néerlandaises.

Les importations d'opium persan en Chine sont restées très élevées pendant l'année 1929 ; deux mille caisses d'opium persan, expédiées à Vladivostok, auraient été, par la suite, introduites en contrebande en Chine, d'autre part, diverses saisies d'opium chinois, brut et préparé, ont été opérées dans les Indes néerlandaises, en Malaisie et dans les îles Philippines.

Comme ce compte rendu nous le montre, l'opium persan continue à constituer une source de commerce illicite. La Commission consultative exprima le désir de recevoir des renseignements supplémentaires sur les exportations d'opium en provenance de la Perse ; le représentant du Gouvernement persan, Mohammed Ali Khan Foroughi, attira l'attention du Conseil, quel-

ques mois plus tard, sur la récente introduction en Perse d'un monopole d'Etat pour la culture du pavot et le commerce de l'opium. Il demanda en conséquence, qu'on laisse au Gouvernement de son pays le temps d'obtenir des résultats suffisamment intéressants pour être transmis à la Société des Nations. Il expliqua que si la Perse n'avait encore pu ratifier la Convention de l'opium, elle s'efforçait d'en remplir les obligations dans la mesure de ses possibilités.



Le Comité central permanent dont la mise en route vient d'être effectuée, va rendre de grands services dans cette lutte.

La première session officielle de ce Comité se tint du 15 au 19 janvier 1929; après la nomination du bureau, dont la présidence fut dévolue à M. Lyall, membre britannique, le Comité étudia la question de la collaboration avec la Commission consultative.

La seconde session (25 avril-4 mai 1929) s'occupa de la réglementation de l'organisation intérieure et du fonctionnement du Comité. Pendant la session suivante, en octobre 1929, il prépara des formulaires de statistiques pour le relevé annuel des stocks.

Lors de sa cinquième session le Comité a procédé à l'examen de statistiques d'importations et d'exportations d'opium et autres stupéfiants, communiquées par les Gouvernements pour le dernier trimestre de l'année 1929, ainsi que des évaluations pour l'année 1930. Les tableaux établis par le Comité comprennent, non seulement les statistiques fournies par les parties

contractantes, mais aussi celles adressées au Comité par les Etats *non parties* à la Convention de Genève.

Le Comité joue, en résumé, le rôle de centre d'informations pour les statistiques concernant le commerce des stupéfiants. Il étudie et analyse les diverses estimations qui lui sont fournies, relativement aux importations et aux exportations de drogues. Dans presque tous les cas, l'itinéraire exact des drogues est suivi jusqu'à leur destination légitime. Dans les cas assez rares où il y a lieu de supposer que les expéditions ont été détournées pour tomber dans le trafic illicite, le Comité poursuit ses enquêtes dans les pays intéressés.

SECTION VI. — 1930-1931

Le fait saillant en cette année est sans aucun doute, la réunion à Genève de la Conférence, pour la limitation de la fabrication des drogues nuisibles, conférence dont l'étude est faite d'autre part.

La Commission consultative tient sa 14^e session du 9 janvier au 7 février 1931. Elle reçoit une communication détaillée et minutieuse sur le commerce international des stupéfiants, depuis 1925 jusqu'au milieu de 1930, qui envisage tous les aspects de la question et notamment les relations existant entre les opérations commerciales licites et les transactions illicites. Cette étude révèle, pour la première fois, toute la gravité de la situation ; elle montre que le trafic illicite s'est développé spécialement pendant les années 1926-1929, sur une échelle plus vaste qu'on ne le supposait à cette époque ; elle indique le changement intervenu

dès 1930, par suite de l'entrée en vigueur de la Convention de Genève dans tous les pays fabricants de l'Europe qui n'avaient pas jusqu'ici appliqué les mesures administratives nécessaires, et par la mise en contrôle des esters de la morphine au début de la même année.

La Commission note aussi avec plaisir la diminution considérable du nombre des intoxiqués en Egypte, nombre qui ne serait plus que de deux cents cinquante mille au lieu de cinq cents mille quelques années auparavant.

Le représentant de la Turquie, Cemal Hiisnii Bey, fournit des indications sur les mesures rigoureuses prises dans son pays, en vue de réprimer le trafic illicite.

Quelques mois plus tard, le Comité central permanent a tenu sa 10^e session, du 10 au 20 août 1931. Le Comité enregistre au cours de cette session, l'envoi régulier par le Gouvernement chinois de statistiques d'importations et d'exportations d'opium et autres drogues nuisibles. Des informations analogues ont été fournies par le Gouvernement turc ; celles-ci n'indiquent pas les pays de provenance des importations, et, pour les exportations d'opium brut, elles ne contiennent que les quantités exportées par les fabricants, et non celles exportées par les producteurs ; seules les exportations d'opium brut effectuées par les fabricants étant soumises à une déclaration conformément à la loi turque.

Lors du rapport au Conseil des travaux du Comité central pendant l'année 1931, le rapporteur a souligné quelques-uns des résultats les plus encourageants,

découlant de l'application de la Convention de Genève. C'est ainsi que certains gouvernements, après avoir remarqué des fuites importantes de stupéfiants dans le trafic illicite, ont pris des mesures rigoureuses pour y porter remède. Par ailleurs, d'autres Gouvernements ont signalé sur certains de leurs territoires une consommation très élevée qu'ils doivent réduire progressivement.

Le Conseil a tenu à souligner la promptitude avec laquelle le Gouvernement turc avait adopté les mesures les plus rigoureuses et les plus efficaces pour empêcher la fuite de tous stupéfiants dans le trafic illicite. Les effets de cette répression énergique n'ont pas tardé à se manifester, car toute exportation importante de drogues semble avoir cessé ; cette attitude, selon le rapporteur, mérite d'autant plus d'être signalée, qu'elle comporte de lourds sacrifices de la part d'un pays dont une large partie de la population vit depuis des générations de la production de l'opium brut.

La 12^e Assemblée de la Société des Nations a surtout envisagé, sur la proposition de la cinquième Commission, les résultats obtenus par la Conférence de Genève, terminée par l'Accord du 13 juillet 1931.

Les questions se rattachant à la suppression progressive et complète de l'usage de l'opium à fumer, devant être traitées par la Conférence de Bangkok, il ne restait que la question très importante de la production des matières premières.

A la suite d'une proposition présentée à la Cinquième Commission par le D^r Hoffmann (Panama), l'Assemblée de la Société des Nations adopta le principe d'une « Conférence sur la limitation de la pro-

duction de l'opium, de la culture et de la récolte de la feuille de coca », et pria la Commission consultative de préparer toute la documentation nécessaire pour servir de bases aux travaux d'une telle Conférence.

On se décidait enfin à l'attaque du mal dans sa racine même : la surproduction formidable de matières premières.

Les délégations de certains pays producteurs de la matière première ont déclaré qu'ils n'avaient pas d'objections à faire, sauf à tenir compte plus tard de l'aspect économique de la question.

SECTION VII

ETUDE DES RAPPORTS DES GOUVERNEMENTS

Les rapports dont il sera question ici sont relatifs aux années 1929 et 1930. Ce sont en effet les derniers parus (1). Il sera cependant tenu compte des documents postérieurs qui ont été publiés à ce sujet.

Nous y verrons les résultats obtenus, et ces rapports pourront être rapprochés avec fruits, des constatations de la Commission d'enquête sur la question de l'opium à fumer en Extrême-Orient, dont on trouvera une analyse d'autre part (2).

De ces rapports nous ne retiendrons ici que ce qui concerne exclusivement l'opium, laissant de côté les questions relatives aux autres stupéfiants.

(1) Publications de la S. D. N., n° C. 329, M. 200.1932.XI et L. N. P. O. 25.1932.XI.

(2) Cf. *infra*, pp. 160 et s.

*
*
*

La *Chine* avait en 1928 édicté une loi prévoyant la suppression totale, après le 1^{er} mars 1929, de l'usage de l'opium à fumer, ainsi qu'une application égale des mesures de suppression dans les diverses provinces ; devant l'impossibilité d'arriver aussi rapidement à un pareil résultat, il a été jugé nécessaire de reviser cette loi. La loi nouvelle fut promulguée le 25 juillet 1929. Cette loi donne effet à l'application de nombreux règlements administratifs, dont un grand nombre fut élaboré pendant cette année : des peines sévères sont édictées contre les délinquants ; les fonctionnaires et employés du Gouvernement sont révoqués si l'on s'aperçoit qu'ils fument la drogue ; les cultures de pavot sont inspectées par les magistrats de districts.

Le transit, le transbordement et le déroutement de l'opium restent interdits par la loi. Nous nous trouvons donc en face d'un renouveau de la lutte qui de 1907 à 1917 avait amené la disparition presque totale du fléau.

Le problème de l'opium et des stupéfiants en Chine est tel, que pour être résolu avec succès, il exige, d'une part, les efforts conjugués du Gouvernement et de la population et, d'autre part, la coopération la plus étroite des nations étrangères. Les enquêtes ont révélé que plus la suppression de l'usage de l'opium est appliquée avec succès dans le pays, plus le problème des stupéfiants prend l'acuité. Les drogues engendrant la toxicomanie, introduites en Chine par les voies illicites en provenance de l'Europe et du Japon,

telles que la morphine, la cocaïne et l'héroïne, prennent graduellement la place de l'opium de production chinoise, qui se trouve être infiniment moins pernicieux que les autres stupéfiants. Il serait donc vain pour la Chine de résoudre avec succès la question de l'opium, tant que les Puissances ne prendraient pas de leur côté des mesures efficaces pour supprimer, du moins pour diminuer considérablement le trafic illicite des stupéfiants.

Il est bon de remarquer, que si certaines de ces affirmations de la Chine sont exactes, surtout en ce qui concerne l'introduction de stupéfiants en fraude, d'autres le sont beaucoup moins : il serait, contrairement à ses dires, d'une utilité incontestable que la culture du pavot soit réduite ou supprimée, car à ce moment pourra commencer à courir le délai de quinze ans prévu pour la suppression totale de l'usage de fumer de l'opium.

Le rapport de 1930 indique que de nouvelles mesures législatives ont été adoptées. Le règlement d'application de la « loi de prohibition de l'opium » promulgué le 14 février 1930 tend à appliquer la loi révisée en quatre stades successifs : l'interdiction 1° de la culture du pavot, 2° du transport, 3° de la vente et 4° de l'usage de l'opium. Au sujet de l'interdiction de la culture du pavot, le règlement porte que, chaque année, à l'époque des semailles, les gouvernements supérieurs locaux veilleront à ce que les fonctionnaires intéressés prennent toutes mesures utiles pour mettre en vigueur les mesures d'interdiction. Les pavots qui seront découverts, dans quelques régions que ce soit, seront arrachés par les autorités compétentes, et les délin-

quants traduits devant les tribunaux pour être jugés conformément à la loi.

Une partie des amendes prévues sera accordée à ceux qui auront réussi à découvrir des délits ou qui en auront signalés à l'attention des autorités.

Les mesures spécifiées dans le règlement visé, s'occupant de l'interdiction du transport de l'opium, ainsi que le règlement relatif à la visite des navires de commerce, des véhicules et des aéronefs, tendent à assurer l'application des mesures contre la contrebande de l'opium ou des stupéfiants en Chine, ou contre le trafic illicite dans les limites du territoire chinois.

Tous ces efforts de la Chine sont, certes, méritoires. Mais quelle est leur efficacité ? La Chine se trouve encore à notre époque dans un état d'anarchie complet, et les lois édictées par le Gouvernement central ne sont point mises en vigueur partout et plus spécialement dans les districts semés de pavots, qui, situés dans le sud, sont sous la domination de chefs irréguliers. « Sans doute le Gouvernement nationaliste a pris
« certaines mesures, et il serait injuste de ne pas cons-
« tater que les éléments les plus éclairés de la jeune
« Chine sont sincèrement soucieux d'affranchir leur
« malheureux peuple de l'esclavage de la drogue,
« déclare M. Max-Leo Gérard, Président de la Commis-
« sion d'enquête sur l'opium à fumer en Extrême-
« Orient. Mais le principe du plan ambitieux publié
« à grand bruit en 1928 était la suppression totale
« pour 1930. Pareille politique est radicalement inap-
« plicable dans l'état de faiblesse du Gouvernement de

« Nankin, dont le pouvoir est limité à trois provinces sur dix-huit.

« La Chine fait grief aux Puissances européennes de « composer avec le fléau, mais se trouve impuissante « à l'extirper de chez elle. Elle a ratifié la Convention « de La Haye, mais pas l'Accord de Genève. Elle a « refusé de recevoir la Commission d'enquête envoyée « en Extrême-Orient en fin 1929...

« La Chine se trouve donc, du point de vue de « l'opium, isolée parmi les Puissances » (1).

La situation n'a guère changé depuis, et, il faut le regretter, ne semble pas devoir s'améliorer d'ici longtemps. Épuisée par des guerres civiles, la Chine se trouve entraînée dans une guerre contre le Japon et, de ce fait, la législation sur l'opium va se trouver un peu délaissée.

En 1932, le représentant de la Chine à la Commission se dit en mesure d'affirmer que le Gouvernement chinois poursuit sa politique avec constance. La propagande serait organisée, et des réunions publiques seraient tenues pour convaincre la population des dangers de l'usage de l'opium et autres stupéfiants.

Quatre cents organisations travailleraient dans le même sens, et d'autre part, de nombreuses poursuites seraient engagées devant les juridictions répressives. Le système des certificats fonctionnerait ; dans un avenir très proche ces certificats d'importations et d'exportations seraient délivrés par une Agence Nationale, créée en conformité avec la loi de 1929.

(1) Extrait de l'article « La Question de l'opium », de M. Max-Léo GÉRARD, dans la *Revue Economique Internationale*, Mai 1931.

A ces nouvelles déclarations le délégué de la Belgique à la Commission consultative fait des critiques assez âpres. Si la Chine cherche à justifier la continuation de la culture de l'opium en arguant de l'existence de monopoles d'Etat et du fait que les fumeries d'opium sont autorisées par licences dans les pays voisins, alors que ces mêmes pays invoquent la contrebande de l'opium chinois pour justifier le maintien de leur monopole, on ne fera jamais de progrès. Il est nécessaire de faire un effort plus résolu pour diminuer le nombre des cultivateurs et des fumeurs d'opium. L'Inde offre un exemple de ce que l'on peut faire à cet égard. Il faudrait que les rapports annuels donnent des indications plus complètes sur l'étendue exacte des superficies cultivées en pavots, et sur les motifs d'ordre politique ou autres en raison desquels on ne s'est pas encore attaché au problème avec les moyens adéquats.

Cette critique n'est que trop vraie, et le Gouvernement central de Chine ne peut donner sa mesure en ce qui concerne ce chapitre, tant que de nombreuses provinces seront dissidentes. Le jour où l'Empire du milieu aura retrouvé son unité, la disparition de la passion funeste sera proche.

! ★
★ ★

Le rapport du Gouvernement de l'Inde porte sur les années 1928 et suivantes. En 1927 les superficies cultivées en pavot ont été restreintes de 26 %, et à nouveau de 8,2 % en 1928.

Ces superficies étaient d'environ le tiers de cellesensemencées en 1923, et du quart de celles de 1913. Cette diminution effective a été obtenue par des mesures sévères. On cultive un peu le pavot dans la région montagnieuse du Pendjab : le Gouvernement de cet Etat n'ayant pu trouver une culture qui puisse être substituée à celle du pavot, fait des efforts pour amener les Etats des districts montagneux à conformer leur politique en matière d'accise à celle des districts britanniques de la province.

En 1929 la superficie des cultures de pavots, dans l'Inde britannique est de 12,07 %, ce qui nous donne une surface de 17.072 hectares. Le Gouvernement de l'Inde a estimé que la politique des prix élevés, la diminution des débits, la réduction des limites fixées pour la vente au détail et pour la quantité d'opium pouvant être détenue par les particuliers, le rationnement des débits, ainsi que la limitation du nombre des consommateurs, dans les régions où les circonstances sont favorables, seront efficaces et contribueront à réduire la consommation de l'opium.

La culture du pavot est donc en voie de réduction rapide ; les ventes ont été réduites par suite des mesures envisagées. La contrebande reste pourtant très active, spécialement dans la région frontière comprise entre le Yunnan et les Etats Shans. Elle ne peut, de l'avis du Gouvernement, être réprimée que par des mesures visant à la suppression de la culture du pavot en territoire chinois. L'introduction de cet opium est surveillée à la frontière par les services de répression de l'Accise, mais les difficultés matérielles qu'implique la surveillance de cette frontière sont énormes, et

les quantités introduites en fraude se sont accrues au cours de ces dernières années.

Parfois on introduit également dans l'Inde britannique de l'opium fabriqué en Afghanistan et dans le Népaul. Le Gouvernement du Népaul a édicté des ordonnances interdisant absolument toute culture de pavot dans la région voisine de la frontière de l'Inde.

L'année 1930 marque l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les drogues nuisibles, ayant pour objet de confier au Gouvernement central la mission de contrôler certaines opérations portant sur ces drogues, ainsi que de renforcer et d'uniformiser dans tout l'Empire les peines qu'entraînent les délits se rapportant à ces opérations.

La superficie des terrains ensemencés en pavot continue de décroître, elle diminue encore de 13,2 % sur l'année précédente, ce qui ne laisse au pavot qu'une surface cultivée de 14.817 hectares. Dans l'Assam, les rations des personnes âgées de moins de cinquante ans sont de nouveau réduites.

La vente de l'opium se trouve toujours être en voie de réduction par suite de la continuation de la politique suivie depuis quelques années. Le système de prix élevés et de rationnement donne de bons résultats, spécialement en Birmanie. L'immatriculation est nécessaire pour pouvoir obtenir de l'opium. Entre le 18 janvier 1929, date à laquelle commence l'immatriculation des fumeurs clandestins, et le 30 septembre 1929, date où cette immatriculation a été arrêtée, le Gouvernement a reçu 7.011 demandes de la part de personnes résidant dans la province de Birmanie ; le nombre des autorisations accordées a été de 3.414. Les

vendeurs, titulaires de licences, sont soumis à une surveillance très stricte.

Dans les Etats Shans, l'ordonnance de l'opium, édictée en 1923, a permis de restreindre dans une mesure satisfaisante, la culture du pavot sur ce territoire. Les exportations clandestines à destination du Siam de l'opium provenant de cette région sont, pour ainsi dire, arrêtées ; mais la contrebande reste très active entre le Yunnan et les Etats Shans. L'introduction en contrebande dans l'Inde britannique, d'opium provenant des autres Etats indiens ou de la Chine constitue un grave problème. L'ingéniosité des contrebandiers est presque sans limites : ils dissimulent les objets de contrebande sur leur personne, dans des ceintures, des creillers, des manches de parapluies, des talons creux dans leurs chaussures, parfois ils placent la drogue dans des sacs de caoutchouc renfermés dans des sacs de toile cirée, eux-mêmes contenus dans des sacs de jute. Lorsque le navire approche du rivage les petits ballots sont jetés par-dessus bord et recueillis par des petites barques qui attendent à proximité.

En ce qui concerne l'opium préparé, la politique du Gouvernement vise en définitive à en supprimer l'usage. Suivant les déclarations du délégué de l'Inde, la consommation de l'opium à fumer ne constitue pas dans l'Inde un problème vital ; c'est un vice des citadins, et non des campagnards ; toutefois dans certaines régions (Birmanie, Assam, Orissa et Calcutta) la consommation de l'opium à fumer constitue un problème assez grave. En Birmanie l'importation et la vente d'opium préparé sont interdites, mais sa fabri-

cation et son usage sont autorisés sous certaines restrictions : les personnes qui désirent fumer l'opium sont obligées de le préparer elles-mêmes.

A la date du 31 décembre 1930, le nombre total des fumeurs d'opium s'élevait, pour la Birmanie, à 11.269 dont 96 % sont des Chinois.

Dans l'Assam, des mesures rigoureuses interdisent la consommation d'opium à fumer. Dans les provinces de Bihar et Orissa, ainsi qu'au Bengale, la législation impose un système d'immatriculation.

★
★★

Les *Etats-Unis* se protègent par des mesures intérieures de la contrebande des stupéfiants. La loi du 17 juin 1930 augmente notablement l'amende prévue contre le propriétaire de tout navire sur lequel est découvert de l'opium destiné à être fumé.

Deux institutions fédérales, ayant pour objet d'assurer la détention et le traitement des toxicomanes sont créées par la loi du 19 janvier 1929.

La *France* note une restriction du nombre des fumeurs clandestins à l'intérieur de la métropole : cinq fumeries privées sont fermées ; une législation sévère, que nous n'avons pas à examiner ici règle la production et le commerce des stupéfiants.

Pendant l'année 1929, le *Japon*, en raison de l'accroissement excessif de la superficie des terres consacrées à la culture du pavot, a amendé le règlement d'application de la loi sur l'opium pour permettre de réduire cette superficie. Par suite de cette mesure, l'étendue consacrée au semis du pavot, dont la récolte

devait avoir lieu en 1930, n'a été que de 842 hectares au lieu de 1.570 l'année précédente. L'opium brut n'a été utilisé que pour la fabrication des drogues et, aucune autorisation d'exportation n'a été accordée.

Le système des certificats d'importation est d'ailleurs appliqué avec exactitude.

La contrebande existante sert surtout à l'approvisionnement de résidants chinois qui n'ont pu se défaire de leur vice.

L'habitude de fumer de l'opium n'est pas très répandue aux *Pays-Bas* ; c'est seulement parmi la population chinoise des villes de Rotterdam et d'Amsterdam qu'elle existe encore, bien qu'elle n'y soit exercée que clandestinement. Malgré tous les efforts de la police, le Gouvernement néerlandais n'a pu réussir à la supprimer totalement. Les milieux chinois où l'on s'adonne à cet usage sont régulièrement approvisionnés de la drogue par des voies clandestines ; la police et la douane font de leur mieux pour supprimer l'importation en contrebande de l'opium. Il n'est point douteux que presque tous les navires ayant des membres d'équipage chinois, qui entrent dans le port, aient chacun à bord plusieurs kilogrammes d'opium, souvent cachés dans les soutes à charbon. L'opium saisi est pour la plupart d'origine turque et persanne.

Il n'est pas inutile de noter ici l'information donnée par le Gouvernement des Pays-Bas, au sujet des fumeurs clandestins : ce sont toujours des Chinois. Il est donc exact de dire que l'opiomanie est un vice presque exclusivement chinois. La prohibition la plus sévère n'empêche pas le travailleur chinois de se



CLICHÉ PRÊTÉ PAR LA S. D. N.

Méthode employée par les contrebandiers: le sac est rempli de sel et coule lorsqu'on le jette à la mer, mais remonte à la surface lorsque le sel est fondu.

livrer à son plaisir favori ; une prohibition totale dans tous les territoires d'Extrême-Orient n'aurait sans doute pas comme résultat certain de délivrer de leur funeste passion les fils du Céleste Empire partis loin de leur pays.

*
* *

En 1929, la *Perse* promulgua une loi sur la répression de la contrebande ; cette loi a pour objet de rendre effective les mesures prises pour restreindre la consommation de l'opium, d'empêcher les opiomanes de se procurer de l'opium de contrebande, et de les obliger ainsi à s'adresser aux services du monopole qui ne leur en délivrera que sur une autorisation spéciale. Ces services seront ainsi à même de disposer de statistiques exactes quant au nombre des intoxiqués, en vue de réduire progressivement ce nombre en le diminuant chaque année de 10 %.

D'autre part, bien que l'opium soit considéré comme l'un des éléments primordiaux dans l'économie du pays, sa culture est en voie de réduction au minimum le plus bas possible.

La désintoxication des fumeurs a été entreprise au moyen de pilules préparées à cette fin, et distribuées par les soins des représentants de l'Administration de l'hygiène publique.

Mais le trafic illicite reste immense et, en 1930, le représentant de la Perse au Conseil de la Société des Nations, affirma que son Gouvernement était d'accord sur la nécessité urgente de prendre des mesures radicales pour combattre ce trafic. Il a expliqué que la

presque totalité de l'opium persan était exporté vers l'Extrême-Orient, sous le contrôle d'un système de plus en plus étendu de certificats d'importations et d'exportations. La Perse, malgré toutes les difficultés d'ordre économique auxquelles elle se heurtait, s'efforçait, dit ce représentant, de se conformer aux directives de la Société des Nations et poursuivait le remplacement de la culture du pavot par d'autres cultures.

En 1930, la Perse organisa d'une façon définitive le service du monopole d'exportation ; ce monopole a été accordé pour une durée de cinq années à un des commerçants exportateurs. Ce concessionnaire est obligé de présenter à la sortie, pour chaque caisse d'opium, un certificat du pays importateur.

Les termes du contrat conclu avec ce concessionnaire furent discutés au sein de la Commission consultative en 1932.

Le représentant de la Perse, M. Sepahbodi, indique qu'il a reçu confirmation du fait que le concessionnaire a toujours observé les termes du contrat et n'a pas livré d'opium pour l'exportation sans avoir reçu les certificats d'importations correspondants. Un projet de loi a été présenté au Parlement, projet ayant pour but d'interdire l'augmentation de la superficie des terres employées à la culture du pavot, et d'exiger des cultivateurs que l'impôt sur les champs de pavots soit payé d'avance ; ces deux principes rendraient de grands services dans la lutte pour la suppression de la production de l'opium.

Les rapports annuels du Siam indiquent la situation dans ce pays spécialement au point de vue financier. La répercussion financière de la question de

l'opium dans tous les territoires envisagés sera étudiée dans une autre partie, lorsque nous examinerons le problème budgétaire posé par la suppression totale de l'opium (1).

La contrebande est spécialement active entre le Siam et les provinces méridionales de la Chine.

*
**

La *Yougoslavie* se trouve, parmi les pays européens, dans une situation particulière, puisqu'elle est productrice d'opium. Le Gouvernement s'est tout d'abord préoccupé d'organiser le marché national, ce qui fut fait en 1929 ; après quoi, il s'empessa de ratifier la Convention de Genève du 19 février 1925. Le système des certificats d'importation et d'exportation a été introduit dans ce pays en janvier 1930 ; cette institution a grandement contribué au resserrement du contrôle du commerce extérieur des stupéfiants. Une baisse considérable des prix du pavot en 1930 a rendu l'opioculture beaucoup moins rémunératrice ; aussi en septembre 1930 note-t-on une diminution de 25 % de la superficie consacrée à la culture du pavot. En vue de soutenir les cultivateurs, le Gouvernement s'apprête à mettre en vigueur un système protecteur dont le but serait de favoriser les paysans qui remplaceraient par d'autres plantations les cultures de pavots.

*
**

Nous venons de parcourir au cours des pages précédentes la situation dans les diverses puissances inté-

(1) Cf. *infra*, pp. 231 et s.

ressées. Il nous reste à étudier ce qui se passe dans les colonies, possessions, protectorats et différents territoires à bail.

La colonie française la plus importante à ce sujet est l'*Indo-Chine*. La Convention de 1925 y a été rendue exécutoire par un arrêté du 22 mars 1929.

En 1932 l'extension de la culture du pavot au Yunnan et la contrebande qui en résulte constitue un danger redoutable. L'excédent non consommé de la production de cette province, s'écoule, soit au Kouang-Toung par grandes masses (de puissants syndicats de contrebandiers, commerçants et banquiers, organisent des caravanes comprenant jusqu'à dix mille coolies armés et convoyant trois cents quatre-vingt-dix tonnes d'opium brut), soit au Tonkin, par une « poussière » de petits contrebandiers. Le chiffre des saisies représente un quart des ventes de la Régie, et implique une contrebande de beaucoup supérieure à ces ventes. Le Tonkin et le Nord de l'Annam sont ainsi envahis par un flot d'opium qui descend de plus en plus vers le Sud. Pareille invasion paralyse les mesures de restrictions de la consommation ; il existe une corrélation significative entre, d'une part, la diminution des ventes de la Régie, et, d'autre part, l'abondance de la récolte au Yunnan, la baisse des prix de l'opium de contrebande et l'élévation des saisies. Une restriction de la vente de l'opium par la Régie a pour effet, non de réduire la consommation, mais de développer la contrebande.

Pour permettre à la Régie de lutter efficacement contre ce trafic clandestin, le pays est divisé en plusieurs zones. Les prix diffèrent dans chacune d'elles,

selon le prix de l'opium de contrebande. Le principe est d'avoir des prix élevés pour diminuer la consommation, en les abaissant, quand s'impose la nécessité, de faire échec au trafic illicite. La politique des prix de l'Administration indo-chinoise s'inspire donc de deux considérations d'ordre moral et social : réduire la consommation et faire échec à la contrebande.

Cette politique est dégagée de toute préoccupation budgétaire, puisque les recettes tirées de l'opium n'entrent plus que pour 4,5 % dans le budget général de la colonie, contre 14,8 % en 1929. Cette réduction considérable a été l'effet de la fermeture de mille débits, soit du tiers, de la suppression de toutes les fumeries du Tonkin et de l'Annam, de la moitié de celles de la Cochinchine, du Cambodge et du Laos.

Mais la contrebande constitue la plus grave partie du problème. La répression est à peu près impuissante dans le chaos de massif montagneux qui forme la frontière du Tonkin et de la Chine ; par là s'infiltrer d'une façon permanente une foule de petits contrebandiers. La solution des difficultés ne peut se trouver que dans la suppression de la culture en Chine.

*
**

Dans l'île de *Ceylan*, le gouvernement anglais continue sa politique de diminution du nombre des consommateurs, et depuis 1928, il réduit annuellement de 5 % le nombre des fumeurs immatriculés. Cette politique a ramené à 5.244 le nombre des consommateurs, qui était en 1920 de 11.842. Les ressources tirées de ces ventes sont infimes ; une surveillance spé-

ciale est effectuée par les services de la douane, qui poursuivent les contrebandiers.

Le territoire de *Hong-Kong* est peuplé d'une population presque exclusivement chinoise. En 1929, on ne constate dans l'opinion publique chinoise aucun symptôme d'éveil pour une lutte contre l'usage de l'opium à fumer. L'habitude en semble aussi répandue que jamais, et la production d'opium brut dans les provinces méridionales de la Chine continue à être florissante.

La colonie est inondée d'opium chinois, dont l'usage est réservé à la population chinoise et non aux autres habitants. En 1930, à la suite d'une capture d'un bateau jeté à la côte on a pu établir les faits suivants : le droit pour les particuliers de posséder de l'opium est reconnu à Canton, sous réserve du paiement des taxes prévues ; d'autre part, les services de la société des transports sont requis dans tous les cas de transport, et les autorisations à cet effet sont délivrés par un bureau officiel.

★★

Le Gouvernement japonais a été forcé d'admettre, au moins en partie, la faillite de sa politique de prohibition complète dans l'île de Formose. Pour la dernière fois (dit le Gouvernement) on accorde en 1929 des licences aux fumeurs invétérés. L'enquête sur les fumeurs clandestins a eu lieu en décembre 1929. Elle a porté sur un chiffre total de 25.527 personnes ; 5.518 ont reçu une licence, 13.584 ont été soumises à un traitement, tandis que l'ordre de cesser de fumer était donné à 6.209 autres.

L'œuvre du relèvement des fumeurs invétérés constituera désormais le principal moyen d'aboutir à la suppression complète du vice.

★★

L'énormité du trafic illicite dans un district des Indes néerlandaises obligea en 1929 le Gouvernement à permettre aux Chinois munis d'une autorisation, la consommation d'opium à fumer ; aucune mesure de police ne pouvait en effet enrayer ce trafic, force fut donc d'en limiter l'étendue. L'opium est actuellement fourni aux Chinois par la Régie.

En 1930, une somme de 50.000 florins est inscrite au budget pour l'attribution de subventions aux hôpitaux s'occupant du traitement des opiomanes.

De nombreuses autres subventions sont également accordées aux Associations privées, pour lutter contre l'usage de l'opium.

★★

Ces différents rapports annuels, déposés par les divers Gouvernements, sont d'une utilité incontestable dans la lutte contre l'usage de l'opium.

Tirons-nous de leur examen qu'aucune mesure ne peut être adoptée avant que la Chine put restreindre ses cultures de pavot ? S'il ne faut point aller jusque-là, il est cependant indéniable que la surproduction formidable de la Chine rend le problème difficile à résoudre.

Les efforts faits par les Conférences de 1931 nous éclaireront à ce sujet.

CHAPITRE III

L'organisation administrative au sein de la Société des Nations

Nous avons été amenés à parler, au cours des chapitres précédents, de divers organismes s'occupant de la question de l'opium au sein de la Société des Nations.

Il est nécessaire, pour avoir une vue d'ensemble sur l'organisation administrative, un peu complexe, d'examiner rapidement quelle est la composition et le fonctionnement de chacun.

SECTION I. — LES ORGANES DE LA S. D. N.

§ 1^{er}. — *L'Assemblée*

L'Assemblée de la Société des Nations, se composant de représentants des membres, « connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société, ou qui affecte la paix du monde » (art. 3, § 3, du Pacte).

C'est donc l'Assemblée qui, munie d'une compétence quasi-universelle connaît en dernier ressort des décisions à prendre dans tous les domaines relevant de son activité, et spécialement dans le domaine de l'opium visé par le texte suivant :

« Sous la réserve et en conformité des dispositions des Conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les membres de la Société :

.....

c) chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles. »

(Pacte de la S. D. N., Article 23).

Comme une discussion non préparée risquerait de ne point aboutir à des résultats tangibles, l'Assemblée de la Société constitue six Commissions générales, dans chacune desquelles chaque délégation nomme son représentant.

C'est à la cinquième Commission qu'échoit, chaque année, la préparation des discussions sur les questions sociales et générales ; c'est donc au sein de cette cinquième Commission que se trouvent discutés, avant de paraître en Assemblée générale, les problèmes posés par l'opium.

§ 2. — *Le Conseil*

Le Conseil connaît lui aussi des mêmes questions que l'Assemblée générale (art. 4, § 4, du Pacte).

Un rapport est fait au Conseil après chaque session des différentes organisations. A ce titre, des rapports sur les travaux effectués par la Commission consulta-

tive et par le Comité central permanent sont déposés régulièrement sur le bureau du Conseil. Des discussions, souvent fructueuses, s'ouvrent sur ces rapports.

Il suffit de rappeler, à ce sujet, que c'est à la suite de l'attitude résolue de l'Italie au sein du Conseil qu'elle fut admise à se faire représenter à la Commission consultative.

§ 3. — *Le secrétariat*

Le secrétariat de la Société des Nations a pour mission de fournir les différents fonctionnaires nécessaires au fonctionnement des divers services. Sous la haute direction du Secrétaire général, cet organisme est divisé en treize sections.

Un Directeur s'occupe à la fois de la section du trafic de l'opium et de la section des questions sociales.

La section du trafic de l'opium se compose de 6 membres et d'un personnel subalterne.

Elle a pour but de constituer le secrétariat de la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, ainsi que de la cinquième Commission de l'Assemblée.

SECTION II. — LES ORGANISMES AUXILIAIRES (1)

« La souplesse même des textes constitutionnels laisse une extrême liberté aux créateurs des organismes techniques. Il en résulte presque fatalement que, dans certains cas, pour donner satisfaction à tels intérêts ou à telles influences, on crée de nouveaux organismes qui dessaisissent plus ou moins expressément les

(1) Cf. Jean RAY : *Commentaires du Pacte de la S. D. N.*

anciens... L'histoire des organismes consacrés au trafic de l'opium montre ces inconvénients » (1). De l'avis de Jean Ray les organismes seraient trop nombreux ; en les passant en revue nous verrons si ce reproche est ou non fondé.

Créés par le Conseil, en vertu du Pacte de la Société, ou bien sur la proposition de l'Assemblée, ces organismes aident la Société dans l'accomplissement de sa tâche.

L'auteur de l'annuaire de la Société des Nations divise un peu arbitrairement ces organismes en organisations techniques, d'une part, et Commissions permanentes, d'autre part.

Dans la première catégorie nous trouvons le *Comité d'hygiène*. Composé de seize membres, il examine toutes les questions d'hygiène intéressant la Société des Nations qui lui sont soumises ou dont il prend l'initiative, et présente les rapports nécessaires au Conseil.

Pourvu du droit de nommer des sous-comités spéciaux, et des commissions distinctes, il a créé onze de ces commissions ; la sixième s'occupe de l'opium, sous la présidence du docteur H. Carrière. Cette commission a été mise à contribution lorsqu'il s'est agi d'évaluer la consommation mondiale de stupéfiants pendant une année, pour obtenir une base certaine en vue de la limitation.

Mais à côté de ces organisations dont l'activité dans le domaine de l'opium est restreinte, nous trouvons

(1) Extrait de Jean RAY: *Commentaires du Pacte de la S.D.N.*, p. 654.

parmi les Commissions permanentes, celles où se trouve cristallisée l'activité de la Société : la Commission consultative et le Comité permanent.

§ 1^{er}. — *La Commission consultative*

La Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles fut créée à la suite d'une résolution de la Première Assemblée de la Société en 1920. Constituée par le Conseil, la Commission était composée de treize membres représentant, dans leur presque totalité, des pays producteurs et manufacturiers ; en outre la Commission comprend trois assesseurs choisis par suite de leur compétence technique, ainsi qu'un représentant des Etats-Unis, observateur non-officiel.

En 1930, sept pays nouveaux ont été invités à s'y faire représenter pour une période de trois ans, le Conseil devant procéder à un examen de la situation à la fin de cette période.

Voici comment s'établit en 1933 la liste des membres de la Commission :

a) Membres permanents : Allemagne, Empire Britannique, Chine, Etats-Unis (membre consultatif), France, Inde, Japon, Pays-Bas, Portugal, Siam, Yougoslavie ;

b) Membres invités pour trois ans : Bolivie, Espagne, Egypte, Mexique, Pologne, Uruguay.

Cette Commission a pour attribution « d'assurer la collaboration la plus étroite entre les nations, en vue du contrôle général sur l'exécution des mesures réglementant le trafic de l'opium que la Société est

« chargée d'exercer en vertu de l'article 23 *c* du pacte, « ainsi que de donner au Conseil le bénéfice de ses « avis » (Résolution de l'Assemblée, 1^{re} session, 1920).

Convoquée au nom du Conseil, par le Secrétaire général, la Commission se réunit au moins une fois par an à Genève.

Il arrive parfois qu'une session extraordinaire soit jugée nécessaire ; créée depuis douze ans, la Commission a tenu en 1932 sa quinzième session.

§ 2. — *Le Comité central permanent*

Sa constitution était prévue par la Convention de Genève de 1925. La distinction entre les fonctions de la Commission consultative et celles du nouveau Comité firent l'objet de discussions dès 1926. On se mit d'accord sur la constitution d'un Comité, compétent techniquement, et composé de membres absolument indépendant de leurs Gouvernements respectifs.

En décembre 1928, le Conseil arrêta la composition du Comité central permanent, qui s'est réuni pour la première fois en janvier 1929 (1).

Le Comité se compose de huit membres, choisis par le Conseil, parmi les candidats présentés par les nations intéressées qui, « par leur compétence technique, leur impartialité et leur indépendance, inspirent une confiance universelle ».

(1) *Journal de Genève* du 15 janvier 1929: le Comité comprend: un Allemand, un Français, un Italien, un Anglais, un Américain, un Japonais, un Hindou et un Finlandais.

D'une liberté entière, les membres du Comité ne doivent pas exercer des fonctions qui les mettraient dans une position de dépendance directe de leurs gouvernements. La durée du mandat de ces membres est de cinq ans.

Les attributions du Comité sont fixées par les articles 21, 22, 23 et 24 de la Convention de 1925. Les Etats signataires de la Convention lui envoient les évaluations des quantités de chacune des substances visées par la Convention à importer sur leur territoire, ainsi que des statistiques aussi exactes que possible, relatives à l'année précédente et concernant ces substances ; les statistiques trimestrielles des importations et exportations de drogues lui sont aussi communiquées.

En ce qui concerne les pays où l'usage de l'opium est temporairement autorisé, le Comité central est chargé de recevoir tous renseignements ainsi que des statistiques relatives à l'usage de l'opium préparé (opium à fumer ou à mâcher).

Muni de ces diverses statistiques, le Comité peut ainsi facilement surveiller d'une façon constante le mouvement du marché international. Suivant les cas, il a le droit de demander des explications aux divers pays, et, si ces explications ne lui paraissent pas suffisantes, il lui est permis de recommander au Conseil l'application, vis-à-vis du pays intéressé, de certaines sanctions prévues au paragraphe 2 de l'article 26.

Les relations entre le Comité central et les Parties contractantes ont lieu, soit par l'entremise du Secrétariat général, soit directement.



La marche ordinaire suivie par l'étude d'une question relative aux stupéfiants est sensiblement la suivante : soulevée par un membre de l'Assemblée, une étude préliminaire en est faite au sein de la cinquième Commission ; puis celle-ci, si la question mérite d'être approfondie, charge le Conseil de bien vouloir la soumettre à la Commission consultative qui en fera une étude détaillée ; parfois la collaboration du Comité d'hygiène sera sollicitée, lorsqu'il s'agira d'une question se rapprochant du domaine médical.

Le Comité central permanent n'entre pas en mouvement ici, son rôle se bornant à contrôler les évaluations et statistiques fournies.

La proposition, disséquée par la Commission consultative, fait l'objet d'un rapport au Conseil, celui-ci après examen renvoie le tout à l'approbation de la cinquième Commission et par là, de l'Assemblée.

Toute cette procédure, qui peut sembler, à première vue assez compliquée, est la garantie d'une étude sérieuse de la question ; malheureusement, elle a pour effet indirect de retarder considérablement les travaux, souvent urgents, rendus nécessaires pour lutter avec efficacité contre les drogues.

Cette critique n'est pas spéciale à l'Administration de la Société des Nations ; lorsqu'un Etat arrive à un développement assez grand, l'Administration tend à croître d'une façon telle qu'elle ralentit toute solution à prendre. Il est facile de comprendre qu'une organisation embrassant des pays aussi divers que la

Société des Nations, a besoin d'une administration intérieure dont les rouages, si bien organisés soient-ils, formeront toujours un frein aux initiatives officielles et privées.

La souplesse et la rapidité dépendent d'ailleurs beaucoup de la bonne volonté de ceux qui font partie de l'organisation envisagée ; et, si des projets restent longtemps sans solution, c'est bien souvent par la faute de certains délégués passés maîtres dans l'art de faire adopter des mesures dilatoires.

Il serait injuste alors de rejeter sur l'organisation administrative des lenteurs dont se plaint l'opinion publique.

TROISIÈME PARTIE

Les Conférences de 1931

Position actuelle du problème

CHAPITRE PREMIER

La Conférence et la Convention de Genève

Dans les pages précédentes nous avons parlé, à plusieurs reprises des plans en vue de la limitation de la fabrication des stupéfiants. Un article de M. Prudhommeaux dépeint avec justesse ce qui a poussé les gouvernements à préparer sérieusement cette question de limitation :

« Les délégués des gouvernements se sont aperçus, après plusieurs années d'efforts impuissants, que c'était une dérision de chercher à entraver seulement la possession, le colportage et la vente des drogues infâmes, et qu'il fallait se décider à en contrôler sévèrement la fabrication. Estimer au plus juste les besoins que la science et la médecine honnêtes peuvent avoir de ces

produits, autoriser, en recourrant, s'il le faut, à des monopoles d'Etat, la fabrication de la quantité ainsi fixée, et s'assurer, par une surveillance rigoureuse qui suivrait le produit à sa sortie qu'elle parvient en totalité aux médecins à qui elle est destinée, voilà, sommairement esquissée, la méthode d'un contrôle dont il serait puéril d'ailleurs de nier les difficultés.

...Alors qu'une quantité globale de cinq cent quatre-vingt tonnes d'opium suffirait à tous les besoins de la médecine, la production annuelle de ce dangereux produit dépasse huit mille six cents tonnes. « En réalité, écrivait dans l'*Œuvre* du 3 décembre 1929, M^{me} Marcelle Capy, les drogues fabriquées par tonnes circulent en masse et dans tous les pays. »

Une tonne de drogue représente cent millions de doses et rapporte un bénéfice d'environ mille millions de francs...

Le danger est grave. L'Extrême et le proche Orient, l'Egypte, l'Europe Occidentale, l'Amérique du Nord et du Sud sont désolés par la toxicomanie qui grandit sans cesse et s'attaque surtout à la classe moyenne, aux milieux intellectuels et à la jeunesse. Les drogueurs spéculent sur la misère et l'inquiétude de l'après-guerre. Le monde souffre, la lutte pour la vie est âpre et entraîne une usure nerveuse qui explique le succès des poisons donneurs d'oubli. La toxicomanie est une des plaies indirectes de l'abominable guerre. La Société des Nations cette « Machine à faire la paix » n'en est que plus obligée, moralement, à en délivrer, si faire se peut, l'humanité » (1).

(1) Extrait de l'article de M. J. PRUDHOMMEAUX : « Une plaie du Monde Moderne : les stupéfiants. »

C'est poussé par des considérations aussi impérieuses que les Gouvernements décidèrent de se réunir à Genève en mai 1931.

Nous avons vu les discussions qui s'ouvrirent autour des plans proposés, discussions qui aboutirent à la convocation d'une Conférence à Genève en mai, juin et juillet 1931:

Préparée par une réunion préliminaire, des représentants des pays fabricants, tenue à Londres en décembre 1930, cette Conférence nous intéresse dans cette étude, spécialement au point de vue de la répercussion que la Convention conclue doit avoir sur l'opium.

SECTION I. — RÉUNION PRÉPARATOIRE DES PAYS FABRICANTS (I)

L'Assemblée de la Société des Nations, lors de sa session de septembre 1929, avait adopté à l'unanimité une résolution tendant à l'établissement d'un système pour la limitation de la fabrication des drogues nuisibles. La Commission consultative, à la suite de ce vote, prépara un plan dont nous avons vu plus haut les points principaux, et elle estima qu'il serait très important pour le succès de la Conférence que « les Gouvernements des pays fabricants eux-mêmes examinent à l'avance la répartition des contingents des pays fabricants, et envisagent les arrangements nécessaires pour assurer une répartition convenable, entre les pays consommateurs, des stupéfiants fabriqués », et elle a proposé que le Conseil invite les pays fabricants à conférer ensemble sur ces points en vue d'arriver à un accord avant la réunion de la Conférence.

(1) Cf. Document C. 669, M. 278.1930.XI de la S. D. N.

Le Conseil de la Société des Nations, ayant approuvé cette suggestion, le représentant du Gouvernement britannique déclara que son pays serait heureux de prendre l'initiative de réunir cette Assemblée préliminaire. C'est cette Assemblée qui s'ouvrit à Londres le 27 octobre 1930. Les onze pays fabricants du monde, à savoir : l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse, la Turquie et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques y envoyèrent des représentants gouvernementaux. Des délégués des maisons de fabrication ont également assisté aux séances, à côté des représentants des différents pays, et prêtèrent un concours précieux au cours des délibérations.

Certains pays voulurent former un cartel de fabrication qui aurait laissé en dehors les autres nations, mais qui aurait eu l'inconvénient d'apporter une entrave considérable à la liberté du commerce. Lorsqu'il s'est agi de discuter les pourcentages qui seraient réservés à chaque pays pour la fabrication des drogues destinées aux besoins médicaux, l'accord n'a pu se faire. Aussi dans le projet d'accord qui termina la Conférence, laissa-t-on en blanc les noms des pays chargés de la fabrication et les pourcentages accordés à chacun d'eux.

Ce projet envisageait également la création d'un bureau central dont le rôle, d'un caractère plutôt mécanique, consisterait à dire si une commande déterminée, reçue d'un pays pour livraison de stupéfiants, provoquerait ou non un dépassement dans l'évaluation fournie par ce pays.

En résumé, la Conférence de Londres prit fin sans qu'un accord eut été réalisé sur la question de la répartition. Le rapport de cette réunion est net sur ce point : il constate que la Conférence n'a pas pu arriver à une conclusion définitive en ce qui concerne la répartition des contingents entre les pays fabricants.

A la réunion de la Commission consultative de janvier 1931, la Yougoslavie, le Japon, la Turquie et la Bulgarie, insistèrent pour sauvegarder le principe de la liberté du commerce.

De nouveaux projets furent présentés à la Commission pendant cette session, mais tous peuvent se ramener à deux types principaux : le projet dit d'approvisionnement préalable (projet Blanco-Crane) et le projet des quotes-parts (projet de la Commission consultative).

Nous avons déjà vu ci-dessus l'économie de ces deux projets. C'est dans ces circonstances que s'ouvrit à Genève le 27 mai 1931, la Conférence en vue de la limitation de la fabrication des stupéfiants.

SECTION II. — ACTES DE LA CONFÉRENCE

Deux volumes, qui représentent quelques cinq ou six cents pages, sont consacrés aux comptes rendus des débats des séances plénières et des séances des Commissions et sous-commissions de la Conférence (1). Il serait fastidieux et hors du cadre de cette étude de vouloir en faire même un résumé succinct. Nous ne

(1) Publication n° C. 509, M. 214.1931.XI de la S. D. N.

nous arrêterons ici qu'à des considérations générales sur les travaux de la Conférence.

Rarement Conférence a passé par des phases plus nombreuses ; peu ont commencé leurs travaux dans des conditions aussi défavorables pour les terminer d'une manière aussi satisfaisante.

Le nombre des délégations atteint 57, et ce grand enthousiasme des gouvernements à se faire représenter créa une atmosphère d'optimisme, lors de l'inauguration des travaux de la Conférence.

Dès les premières réunions la délégation du Japon fait remarquer que l'on devait tenir compte du principe de la liberté du commerce, et que d'autre part on devait faire une convention d'application internationale et universelle. Il propose la création d'un monopole d'Etat de fabrication et de vente des stupéfiants.

Sir Malcolm Delevingne vint, au nom de l'Empire britannique, soutenir le plan de la Commission consultative, d'accord en cela avec le vice-président de la Conférence, M. de Vasconcellos, délégué du Portugal ; de son autorité de médecin et de diplomate ce dernier renforça la proposition anglaise.

Il fit l'éloge du système des quotes-parts, qui, en limitant la fabrication, constituent une base certaine de fabrication.

Mais le moment vint, toutefois, où les partisans de ce système furent forcés d'admettre qu'il n'était pas possible de s'entendre sur les quotes-parts à attribuer, ni de déterminer les pays auxquels seraient assignées ces quotes-parts.

Après deux semaines de négociations on arrivait à une impasse. C'est un plan franco-japonais, qui vint

tirer la Conférence du chaos dans lequel elle risquait de sombrer définitivement. Ce plan fondé sur le principe de la limitation de la production à la consommation intérieure et à l'exécution des commandes légitimes reçues, constitua un noyau autour duquel prit corps progressivement une Convention. Ce plan comportait un élément nouveau, qui était l'autorisation, pour les pays fabricants, de produire jusqu'à concurrence de 50 % des quantités exportées au cours de l'année précédente, avant d'avoir reçu des commandes fermes.

Un temps considérable avait donc été perdu jusqu'à ce moment par la Conférence. Mais elle n'en avait pas moins réalisé des progrès constants, bien que lents, vers le but final.

SECTION III. — ANALYSE DE LA CONVENTION

Après de brèves discussions le préambule est accepté, et dit le désir des Puissances de compléter les dispositions des Conventions internationales signées à La Haye et à Genève, en vue de rendre effective, par voie d'accord international, la limitation de la fabrication des stupéfiants aux besoins légitimes du monde, et la réglementation de leur distribution.

Le Chapitre I contient des définitions nombreuses sur les différentes drogues frappées par la Convention. Les définitions de l'opium brut et de l'opium médicinal sont la répétition de celles déjà données dans les Conventions de 1925.

Le Chapitre II traite des évaluations. L'article 2 de la Convention vise la façon dont ces évaluations seront

fournies à un organisme centralisateur, qui en l'espèce serait le Comité central permanent. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à fournir annuellement l'évaluation, pour chaque drogue et pour chacun de leurs territoires, des quantités de stupéfiants nécessaires à leurs besoins médicaux et scientifiques. Elle sont autorisées à constituer, en dehors des stocks de réserves, des stocks d'Etat. Ces évaluations seront adressées au Comité central permanent. Un organe de contrôle, composé de membres de la Commission consultative, du Comité central permanent, du Comité d'hygiène de la Société des Nations et de l'Office international de l'hygiène publique, examinera chaque évaluation et pourra demander, sauf en ce qui concerne les besoins de l'Etat, toutes indications ou précisions destinées à compléter ou à expliquer l'évaluation. Sur la base de ces évaluations sera établi un total mondial des quantités à fabriquer.

Le Chapitre III se rapporte à la limitation de la fabrication. Il précise qu'il ne pourra être fabriqué en aucun pays de quantités d'une drogue quelconque supérieures aux quantités requises dans les évaluations visées dans le chapitre précédent.

Ces évaluations tiendraient compte des besoins médicaux et scientifiques des pays, tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation et pour l'exécution, en cours d'année, des commandes destinées à l'exportation et enfin des quantités nécessaires pour maintenir les stocks de réserve et d'Etat.

Le Chapitre IV est relatif aux interdictions et restrictions. Les Hautes Parties contractantes prennent l'engagement d'interdire l'exportation de la diacétyl-

morphine (héroïne) et de ses sels, sauf lorsqu'elle est destinée aux Gouvernements et ce, dans des conditions définies.

Le Chapitre VI a trait au contrôle. Les signataires de la Convention promettent d'appliquer aux drogues visées les dispositions de la Convention de Genève de 1925, ou des dispositions conformes à celles-ci. Le Comité central permanent préparera chaque année un état indiquant pour chaque pays ou territoire, et pour l'année précédente : les évaluations de chaque drogue et les quantités respectivement consommées, fabriquées, transformées, importées, exportées, ou employées à la confection des préparations pour l'exportation desquelles les autorisations d'exportations ne sont pas requises.

Le Chapitre VII concerne les dispositions administratives. Les Hautes Parties contractantes établiront, si elles ne l'ont déjà fait, une administration spéciale qui aura pour mission d'appliquer les prescriptions de la Convention, de réglementer, surveiller et contrôler le commerce des drogues, et d'organiser la lutte contre la toxicomanie. Les fabricants établis sur les territoires des Hautes Parties contractantes devront fournir à leurs autorités nationales des rapports trimestriels sur les quantités de drogues fabriquées ou en stock. Toutes les drogues saisies dans le trafic illicite seront détruites ou transformées en substances non stupéfiantes ou réservées à l'usage médical ou scientifique.

Le Chapitre VIII comporte des dispositions générales. Il règle la communication entre les Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat général de la Société des Nations, de rapports annuels sur le fonctionnement

de la Convention, et des renseignements sur tous les cas de trafic illicite découverts par elles. Il est en outre stipulé que la Convention complétera la Convention de La Haye de 1912 et celle de Genève de 1924, dans les rapports entre les Parties liées par une au moins de ces deux dernières Conventions.

La Convention, dit l'article 27, sera ouverte à la signature de tous les Etats jusqu'à la date du 31 décembre 1931. A partir du 1^{er} janvier 1932, tout Etat pourra y adhérer. Son entrée en vigueur aura lieu quatre-vingt-dix jours après que le Secrétaire général de la Société des Nations aura reçu les ratifications et les adhésions de 25 Etats membres ou non de la Société, y compris quatre des Etats suivants : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Japon, Pays-Bas, Suisse et Turquie. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention, elle pourra être dénoncée par un Etat. Si le nombre des Etats tombe au-dessous de vingt-cinq, la Convention cessera d'être en vigueur. Une demande de révision pourra être formulée, en tout temps par voie de notification adressée au Secrétaire général.

L'Acte final contient une série de recommandations tendant à confier aux organismes de la Société des Nations le soin de mettre à exécution certaines propositions formulées pendant la Conférence. D'autres recommandations ont trait à l'établissement d'une autorité centrale nationale pour le contrôle du commerce des stupéfiants, à la préparation, par la Commission de l'opium, d'un Code administratif modèle pour la mise en vigueur de la Convention, ainsi qu'à l'application des dispositions des Conventions de La

Haye et de Genève à certaines drogues nuisibles nouvelles. Divers autres vœux ont trait à la possibilité d'établir des monopoles d'Etat, des pénalités, des mesures de police contre le trafic illicite. La Conférence émet le désir que les Gouvernements examinent avec le corps médical la possibilité d'abolir ou de restreindre l'usage de la diacétylmorphine.

Des récompenses sont envisagées en faveur des inventeurs de drogues n'engendrant pas la toxicomanie et destinées à remplacer les stupéfiants.

Dans son discours de clôture, M. de Brouckère déclara que la Conférence avait mené à bonne fin la tâche extrêmement difficile de limiter la production et de réglementer le commerce des stupéfiants. Il a rappelé que les drogues étaient extrêmement recherchées et que les trafiquants en tiraient de grands bénéfices. La distribution de ces stupéfiants par très petites quantités est très simple ; aussi est-il difficile d'empêcher des abus, tout en autorisant l'emploi pour des fins légitimes. Il a terminé en déclarant qu'il avait la conviction profonde qu'avant peu, toutes les nations du monde seraient unies dans ces œuvres.

SECTION IV. — RÉSULTATS OBTENUS

« Un pas important a été fait » (Oloff Hoijer).

« Pour des non-initiés le problème paraît très simple, mais au fur et à mesure que la pensée pénètre plus profondément dans le maquis des faiblesses humaines, des intérêts économiques et des considérations politiques, on s'aperçoit par moment combien il revêt des aspects imprévus avec des répercussions

inattendues ? Grâce à l'instrument nouveau, de nouvelles victoires seront possible si les Gouvernements et les peuples savent l'utiliser à bon escient, car le succès de l'œuvre dépendra moins des règles élaborées que de la volonté des hommes chargés de les appliquer » (1).

Les mérites de cette Convention sont nombreux. Désormais la morphine brute et la cocaïne brute n'échapperont plus à l'attention, et la tentative faite pour exclure de la Convention l'opium brut n'a pas été couronnée de succès.

Les évaluations n'auront pour bases que les « besoins médicaux et scientifiques » et non plus les besoins légitimes, ce qui laissait à la discrétion de chaque Etat le soin de décider quels étaient ces besoins.

De plus ces évaluations ne pourront être établies d'après un système choisi au petit bonheur. Chaque évaluation sera accompagnée d'un exposé de la méthode employée pour calculer les différentes quantités qui y seront inscrites (Art. 5, § 3).

Le Comité central recevra ces évaluations cinq mois avant le début de l'année visée par elles ; désormais, le Comité aura un autre organe technique auquel il pourra avoir recours lorsqu'il désirera vérifier si les évaluations sont ou ne sont pas correctes ; ce nouvel organe de contrôle pourra poser les questions qu'il voudra au sujet des évaluations envoyées par les Gouvernements.

(1) Extrait de l'article *La conférence de mai-juillet 1931 pour la limitation de la fabrication des stupéfiants*, par Oloff HOLJER, (*Revue de Droit International*, 1932, n° 2).

Un point important de la Convention est celui où elle vise et embrasse tous les nouveaux stupéfiants. On ne pourra plus mettre sur le marché de nouveaux stupéfiants et empoisonner le monde, en attendant que soit mis en œuvre un mécanisme lent à se mouvoir ; jusqu'ici il arrivait souvent qu'au moment où une drogue était déclarée comme susceptible d'engendrer la toxicomanie, elle avait cessé d'exister et avait été remplacée par une autre drogue au sujet de laquelle il fallait de nouveau remettre en marche cette machine tournant au ralenti.

Le Comité central permanent de l'opium fera le plus de lumière possible sur la situation, quant aux stupéfiants, de chaque pays ; le droit du Comité de demander des explications aux Gouvernements qui n'envoient pas de statistiques est reconnu. Le Comité publiera des statistiques annuelles indiquant, pour chaque pays, les évaluations concernant chaque drogue et visant les quantités consommées, fabriquées, transformées, importées, exportées, utilisées pour des préparations pour lesquelles il n'est pas exigé d'autorisation d'exportation.

Somme toute, le trafic légitime des stupéfiants recevra une telle publicité qu'aucun acte de ce trafic ne restera dans l'ombre. Tout cela constitue un grand progrès sur la situation précédente.

Il est évident que bien des points sont encore laissés dans l'ombre, mais les Gouvernements sont désormais en possession d'une méthode pour limiter la fabrication, et ne peuvent plus dire qu'ils ne savent pas comment s'y prendre. C'est là le progrès le plus important accompli par la Conférence.

Il reste maintenant à la mettre le plus vite possible en vigueur. Un seul pays fabricant : les Etats-Unis d'Amérique a ratifié la Convention et quatre pays non-fabricants y ont adhéré : la Nicaragua, le Pérou, la Perse et le Portugal.

CHAPITRE II

Conférence pour la suppression de l'habitude de fumer l'opium (Bangkok, Novembre 1931)

L'article 12 de l'Accord intervenu à la première Conférence de Genève en 1925, spécialement consacrée à la question de l'opium à fumer, prévoyait la réunion périodique de Conférences pour l'examen de la situation en vue de l'application du chapitre second de la Convention de La Haye. La première devait se tenir au plus tard en 1929.

En vue de satisfaire aux prescriptions de cet article, le Conseil de la Société des Nations convoqua une Conférence, qui, répondant à l'invitation du Gouvernement du Siam, vint se tenir à Bangkok, du 9 au 27 novembre 1931.

C'est donc avec un retard de deux années que cette Conférence se réunit. Ce retard résulte du fait qu'une Commission d'enquête était envoyée entre deux en Extrême-Orient, pour le contrôle de l'opium à fumer. Les termes du rapport de cette Commission devaient influencer sur les décisions à prendre lors de la Confé-

rence. C'est pour cette raison que nous étudierons à cette place, bien que l'ordre chronologique ne soit pas strictement respecté, les résultats obtenus par la Commission d'enquête, que l'on peut considérer comme une préface à la Conférence de Bangkok.

SECTION I. — COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE
DE L'OPIUM À FUMER EN EXTRÊME-ORIENT (1)

C'est en 1928 que le Gouvernement britannique attira l'attention du Conseil de la Société des Nations sur le fait que les efforts accomplis en vue de supprimer la contrebande de l'opium avaient échoué dans les territoires d'Extrême-Orient où il était encore permis de fumer l'opium, et que les chances d'arriver graduellement à une complète suppression de l'usage de l'opium préparé se trouvaient ainsi reculées jusqu'à une date impossible à préciser. Il suggérait, en conséquence, la nomination d'une Commission d'enquête qui serait envoyée en Extrême-Orient pour étudier la situation sur place, et pour en rendre compte. Le Conseil renvoya, en septembre 1928, cette proposition à l'Assemblée, qui recommanda la nomination de trois personnes chargées d'effectuer cette enquête. En mars 1929, la Commission d'enquête fut nommée.

Elle partit sans retard et accomplit dans tout l'Extrême-Orient un voyage instructif. De retour à Genève, le 11 mai 1930, elle avait visité la presque totalité des territoires asiatiques et océaniques intéressés, sauf la Chine, qui n'avait pas voulu la recevoir. Celle-ci, en

(1) Cf. Documents 635 M 254.1930.XI de la S. D. N.

effet, aurait désiré faire étendre cette enquête à tous les pays producteurs d'opium et fabricants de stupéfiants ; devant le refus de la neuvième Assemblée, d'adopter ce point de vue, la Chine n'avait pas consenti à laisser visiter son territoire par la Commission.

Le rapport déposé par la Commission d'enquête comporte quatre volumes. Le premier volume contient le rapport proprement dit ainsi qu'un certain nombre de tableaux comparatifs, de cartes et d'illustrations.

Les trois autres contiennent des mémoires détaillés sur chacun des territoires.

La première partie traite de l'origine et des méthodes de l'enquête, la seconde étudie la situation générale, en ce qui concerne l'usage de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Une section spéciale de cette seconde partie est consacrée aux principales caractéristiques de la politique suivie par les divers Gouvernements en matière d'opium. De l'avis de la Commission, le système de la suppression progressive de l'habitude de fumer l'opium, en légalisant cette pratique pour les fumeurs invétérés et en leur fournissant l'opium de la régie d'Etat, lui paraît préférable au système de la prohibition absolue, en vigueur dans les îles Philippines.

La troisième partie du rapport contient des détails sur l'enquête elle-même, sur le système de contrôle de l'opium appliqué au moment de l'enquête, sur la nature et l'importance du trafic illicite, sur les mesures prises par les Gouvernements intéressés en vue de remplir leurs obligations internationales, telles qu'elles sont définies dans la Convention de La Haye sur l'opium et dans l'Accord de Genève de 1925, et sur

les difficultés provoquées par le trafic illicite, en ce qui concerne leur exécution.

De l'avis de la Commission, ce trafic illicite n'a pas empêché les Gouvernements de remplir leurs obligations spécifiques, mais les a mis dans l'impossibilité de remplir leur obligation principale : la suppression de l'habitude de fumer l'opium, dans le plus bref délai possible.

Dans certains territoires, notamment ceux qui, en raison de leur situation géographique, sont moins exposés que les autres à la contrebande, l'habitude de fumer est maintenant mieux contrôlée qu'auparavant et son importance a diminué. Pour la Commission la suppression de cette habitude présuppose un contrôle effectif portant sur la culture du pavot et prévoyant des mesures de répression contre la contrebande et l'usage illicite de l'opium.

La quatrième partie du rapport de la Commission d'enquête renferme les conclusions et les suggestions de la Commission.

§ 1^{er}. — *Observations générales faites
par la Commission*

Dès le début de son rapport, la Commission note que l'habitude de fumer l'opium est surtout répandue parmi les Chinois. Il existe dans tous les pays et territoires d'Extrême-Orient des collectivités chinoises plus ou moins importantes qui, toutes, s'adonnent de façon variable à l'opium. En général la population indigène de ces territoires n'a acquis l'ha-

bitude de fumer l'opium que parce qu'elle s'est trouvée en contact avec des immigrants chinois.

Les effets de l'opium sur les fumeurs retiennent aussi l'attention des membres de la Commission.

Un affaiblissement progressif du corps, son fonctionnement irrégulier et le délabrement complet du tube digestif caractérisent les effets physiologiques de l'opium. Le tout s'accompagne d'une constipation chronique, d'une diminution générale de la vitalité, souvent de débilité sexuelle, d'impuissance et enfin d'une extrême émaciation.

Les troubles mentaux sont aussi très graves : les facultés mentales sont dans un état de léthargie, tandis que l'intelligence est émoussée. L'opium devenant le principal objet de la vie fait perdre toute volonté à son consommateur et lui fait négliger tout travail.

La perte du sens moral ne tarde pas à accompagner la perte de l'individualité, et l'opiomane commet souvent des délits, que son état d'apathie rend, il est vrai, peu graves. La notion de famille disparaît peu à peu dans l'esprit du fumeur, et son exemple est des plus contagieux. Enfin la pipe constitue un véhicule parfait pour la propagation des maladies contagieuses, telles la syphilis, la tuberculose, la pyorrhée, etc...

La Commission étudie le rôle que joue l'éducation et la propagande dans la lutte actuelle contre la funeste passion. Dans certains territoires, des efforts énergiques avaient été tentés en vue de combattre l'usage de l'opium, par un enseignement donné dans les écoles ; les livres de classe insistaient sur les dangers de l'opium, et les maîtres avaient pour mot d'ordre de s'occuper spécialement de la question.

Dans d'autres territoires il avait été jugé préférable de ne pas attirer l'attention des enfants sur un vice auquel la plupart d'entre eux devaient probablement rester étranger, et, rien ou presque rien n'avait été tenté en vue d'enseigner aux enfants les dangers de l'opium. Dans les Indes néerlandaises la Commission a remarqué une campagne menée par des Associations privées par la voie de la presse, du cinéma et des affiches.

A la suite de son enquête la Commission a pu résumer en dix points les principaux traits caractéristiques des politiques suivies par les divers Gouvernements en matière d'opium :

1° L'importation de l'opium brut pour des fins non médicales est réservée exclusivement au Gouvernement.

2° La fabrication et la mise en paquets de l'opium préparé est également un monopole d'Etat.

3° L'opium préparé est distribué par l'entreprise des établissements du Gouvernement.

4° L'opium préparé est vendu à un prix fixé à un chiffre élevé, afin de faire de l'opium un article de luxe.

5° L'autorisation de détenir et de consommer de l'opium préparé n'est accordée qu'aux fumeurs immatriculés ou titulaires de licences, conformément à des dispositions spéciales visant la race, le sexe et l'âge du fumeur.

6° La consommation individuelle est restreinte par un système de rationnement d'après lequel les fumeurs ne peuvent recevoir chaque jour que des quantités limitées d'opium préparé.

7° Il n'est permis de fumer que dans des fumeries appartenant au Gouvernement ou à des titulaires de licences, et dans lesquelles l'opium préparé est vendu pour être consommé sur place.

8° Le dross qui reste devient la propriété du Gouvernement ou est recueilli par lui.

9° Les bénéfices provenant du monopole de l'opium sont acquis au Gouvernement comme toutes les autres recettes de l'Etat.

10° Le monopole est protégé par l'organisation de services de répression et par des lois appropriées, afin d'abolir le trafic et la consommation illicite de l'opium.

Relativement au *neuvième* de ces points, la Commission d'enquête formule certaines observations d'un grand intérêt. En règle générale, comme nous venons de le voir, les recettes tirées de l'opium font partie intégrante du budget général du Gouvernement, et les dépenses afférentes au contrôle de l'opium à fumer et à la lutte contre l'opium sont couvertes par les recettes globales. La Commission émit l'avis que la fraction la plus grande possible des recettes tirées de l'opium — et, dans l'avenir, la totalité de ces recettes — devrait être consacrée à la lutte contre l'usage de l'opium à fumer. La répression du trafic illicite, condition indispensable de succès en matière de contrôle de l'opium ne peut manquer d'entraîner des dépenses toujours croissantes pour les services de police, tant en ce qui concerne le personnel que le matériel. Il faudra également trouver d'autres sommes pour mener à bien la campagne éducative contre l'opium ; enfin, la guérison des opiomanes entraînera des dépenses considérables. Il est alors indispensable de donner une définition de

ce que l'on entend par recettes tirées de l'opium, et de préciser les dépenses qui peuvent être couvertes par ces recettes. Ces recettes et ces dépenses devraient constituer un chapitre spécial du budget, ce qui est fort possible dans tous les territoires envisagés : ne voyons nous pas fonctionner en France, pays où le budget est général, des caisses autonomes, telle la Caisse autonome des tabacs, par exemple. Les recettes brutes serviraient à couvrir les dépenses :

- a) du monopole ;
- b) des services de répression ;
- c) des prisons et hôpitaux, en tant que ces établissements sont utilisés dans la lutte contre l'opium ;
- d) du traitement en vue de guérir les opiomanes ;
- e) de la campagne éducative, de la propagande, etc.

Puis le surplus pourrait servir à constituer une caisse destinée à parer, dans l'avenir, à la diminution des recettes provenant de l'opium. Pendant quelques années, les Gouvernements déchargés de toute préoccupation budgétaire, pourraient aménager l'équilibre financier et économique de leurs pays, soit en favorisant des cultures de remplacement pour les pays producteurs, soit en cherchant d'autres sources de revenus fiscaux, pour les pays consommateurs.

Avant de passer à l'examen détaillé des divers territoires qu'elle a parcourus au cours de son périple, la Commission examine les difficultés provoquées par le trafic illicite, en ce qui concerne l'exécution des obligations internationales des Gouvernements. Le trafic illicite, dit la Commission, a mis les Gouvernements

dans l'impossibilité de remplir leur obligation principale qui consiste à prendre toutes les mesures utiles en vue de la suppression, dans le plus bref délai possible, de l'habitude de fumer l'opium ; ou bien, quand ces mesures ont été prises, elles n'ont pas donné les résultats attendus. En présence de l'offre illimitée de l'opium et du trafic illicite intense qui, dans ces conditions, est inévitable, la suppression définitive de l'habitude de fumer l'opium n'est pas encore en vue. Les Gouvernements ont adopté différentes mesures tendant à soumettre l'habitude de fumer l'opium à des méthodes de contrôle diverses, et à restreindre son extension. Aussi longtemps que l'opium de contrebande est offert librement aux consommateurs, à des prix inférieurs à ceux du produit licite, ou en quantité supérieure à celles dont dispose le consommateur légalement autorisé, par suite des restrictions imposées à la consommation individuelle, les mesures gouvernementales ayant pour objet de limiter la consommation ou d'enrayer l'extension de cette habitude, n'aboutiront jamais à la suppression totale de la passion de l'opium. Il est clair, continue la Commission que, dans ces conditions, la suppression de l'opiomanie présuppose un contrôle effectif du trafic illicite, limitant à la source la culture du pavot, et comportant des mesures de répression sévère dirigées contre les trafiquants et les consommateurs clandestins.

Toutes ces observations formulées par la Commission d'enquête forment la base de ses conclusions, que nous étudierons plus loin, après avoir vu succinctement les rapports particuliers que la Commission fit sur les Etats et territoires qu'elle a visités,

§ 2. — *Etude particulière de chaque territoire*

La Commission d'enquête a visité pendant son voyage les territoires suivants : Birmanie, Etablissements du Détroit, Etats Malais fédérés, Indes néerlandaises, Siam, Union Indo-Chinoise et Kouan-Tchéou-Ouan, Hong-Kong, Macao, Formose, Territoire à bail de Kouang-Toung et zone du chemin de fer de Mandchourie du Sud, et, lors de son retour en Europe, elle est passée par les Philippines.

Sur chaque territoire la Commission fit des observations plus ou moins longues, que nous allons parcourir rapidement.

En *Birmanie*, les fumeurs sont immatriculés sur des registres clos. En 1924 la réouverture des registres fut reconnue nécessaire et eut lieu dans un, puis dans quatre districts (expérience dite de Myaungmya), les Birmans non inscrits devenant des fumeurs illicites. L'opium qui alimentait ce trafic venait du Yunnan, des Etats Shans et de l'Inde. Le trafic illicite peut être évalué à un chiffre à peu près égal à celui des ventes de l'opium du Gouvernement. Un contrôle très strict est établi, mais il arrive souvent que les employés subalternes soient corrompus. Il est à noter que la religion birmane est opposée à l'usage de l'opium, et qu'il en est de même dans les milieux éclairés chinois.

Dans les *Etats Shans* la répression de toute contrebande est pratiquement impossible, car nous nous trouvons ici devant un terrain idéalement favorable au trafic illicite, composé de montagnes élevées et dif-

ficilement surveillables. De plus, il n'existe aucun service de douane ni de police.

Il n'y a que peu de choses à dire sur les *Etablissements du Détroit*, sur les *Etats Malais fédérés* et non fédérés, ainsi que sur *Brunéi*. Dans ces différentes régions existe un système de monopole. Le trafic illícite y est assez peu important, et l'opinion publique chinoise éclairée est contre l'usage de l'opium préparé.

Dans les *Indes néerlandaises* existe un monopole : l'« opium régie ». Dans certains territoires la prohibition est absolue, tandis que dans d'autres la liberté de fumer est entière. Le trafic illícite atteint dans ces territoires des proportions énormes, et la consommation clandestine est d'environ 40 % des ventes effectuées par la régie. La majeure partie de l'opium de contrebande provient de Chine, le reste venant de Turquie et de Perse.

C'est encore par un monopole du Gouvernement que l'opium est vendu au *Siam*. La consommation se fait obligatoirement dans des fumeries publiques, ce qui rend le contrôle plus facile. En général, d'ailleurs, les Siamois ne sont pas fumeurs. Le Gouvernement réglemente aussi le ramassage du dross. Ceux qui, pour des raisons particulières, ne peuvent fumer dans les fumeries publiques, sont autorisés par une licence, à consommer de la drogue chez eux. Le trafic illícite est considérable, surtout à cause de la situation de la culture du pavot en Chine. La contrebande fait l'objet d'une organisation très bien outillée ; les fumeries illícites sont tenues par des Chinois. L'opinion publique est défavorable, et l'habitude de fumer l'opium est considérée comme dégradante.

La situation dans l'*Indo-Chine française*, fait l'objet d'un examen approfondi. Nous avons déjà vu précédemment les mesures prises par le Gouvernement local dès 1883. Ces mesures eurent pour effet de faire tomber de cent douze tonnes en 1907 à 63 tonnes en 1928 la consommation d'opium dans l'Union indochinoise. Suivant la même évolution, le nombre des débits descendit pendant la même période de trois mille deux cents cinquante-huit à deux mille deux cents quatre-vingt-neuf, tandis que neuf cents fumeries étaient fermées. L'achat, la fabrication et la vente de l'opium font l'objet d'un monopole. En 1917, lorsque la situation était favorable en Chine, deux circulaires furent adressées par la Direction de la Régie à tous les sous-directeurs. La première mesure prise consistait à diminuer chaque année d'un dixième les quantités d'opium mises à la disposition des fumeurs, en prenant pour base la consommation de 1916 ; mais à la suite des événements chinois, on dût suspendre cette mesure.

L'autre circulaire, demeurant en vigueur, a trait à la limitation et à la réduction du nombre des débits ; on doit saisir toutes les occasions de les fermer. L'entrée des fumeries autorisées est interdite aux femmes, aux mineurs, aux Européens et aux porteurs d'armes apparentes ou cachées.

Pour remplacer dans l'avenir les recettes tirées du monopole, le Gouvernement envisage une majoration des droits d'importation pour certains articles utilisés par la population chinoise, la majoration des droits de consommation sur le tabac et les huiles minérales, ainsi que la création d'une loterie d'Etat.

La cause principale du trafic illicite est l'existence d'un excédent de production d'opium dans les pays environnants. La contrebande prend naissance dans les Etats Shans, en Chine et parfois au Siam. Mais la plus grande partie de l'opium introduit clandestinement résulte de la situation qui existe en Chine même. Dans le Yunnan, province chinoise productrice d'opium, qui touche au Tonkin, la culture du pavot fournit une partie considérable des recettes totales de la province et procure un moyen d'existence à un grand nombre d'habitants. Dès lors un débouché pour la production en excédent est cherché au dehors. L'opium yunannais se dirige naturellement vers la mer par le fleuve Rouge, qui traverse le Yunnan et le Tonkin, ainsi que par le chemin de fer qui relie Haï-phong et Hanoï à Yunnan-Fou. En fait le déversoir naturel est le Tonkin, vers la mer, et non pas la Chine. Le Gouvernement déclare que l'abondance et les bas prix de l'opium de contrebande ont pour effet, non seulement d'inciter la population à fumer, mais encore de rendre inefficaces les mesures administratives prises pour réduire et supprimer finalement la consommation de l'opium. Les vrais centres de contrebande sont l'Annam septentrional et le Tonkin.

Dans tous les territoires de l'Union, sauf le Laos, les ventes les plus fortes, faites par le monopole pendant les vingt dernières années, l'ont été pendant les années 1916 à 1919, lorsqu'il existait un contrôle assez strict sur la culture du pavot au Yunnan ; dès que l'on a repris cette culture, les ventes de l'opium de la Régie en Indo-Chine ont immédiatement accusé une diminution sensible. En 1927, une brigade spéciale de

police a été créée. Le Gouvernement pratique un système de prix différents pour chaque région, de manière à maintenir ces prix aussi hauts que possible, sauf à les abaisser pour faire échec à la contrebande.

La culture du pavot n'existe guère dans tout le pays. C'est seulement chez certaines tribus montagnardes, les Yaos et Méos vivant au Laos et au Tonkin, que cette culture est faite dans de très faibles proportions ; des raisons politiques empêchent actuellement d'y mettre fin.

Dans un autre petit territoire français, *Kouang-Tchéou-Ouang*, la situation est un peu dissemblable. Du point de vue géographique, ce territoire, cédé à bail à la France, fait partie de la Chine. La population est entièrement chinoise, et environ 10 % se livre à la passion de l'opium. Il existe là aussi un trafic illicite intense, qui fait échec aux mesures prises par le Gouvernement général. A proximité des frontières, il existe dans certaines localités des bouilleries pour la transformation d'opium brut en opium préparé. *Kouang-Tchéou*, centre d'un commerce maritime florissant, sert de port aux contrebandiers, qui profitent du trafic commercial pour introduire de l'opium illícite dans le territoire ; les coolies chinois qui pénètrent en grand nombre par la frontière apportent très souvent de l'opium. Une autre difficulté empêchant d'enrayer le trafic illicite provient du fait que le bail n'accorde au Gouvernement français aucun droit de regard sur le détroit qui sépare les îles de Nao-Tchéou et de Tan-Haï ; il en résulte que l'opium de contrebande est amené dans des jonques et autres embarcations des petits ports chinois jusqu'au détroit, où l'on char-

ge l'opium à bord des navires venus de Kouang-Tchéou et se rendant en Extrême-Orient, ce qui fait souvent penser que le Gouvernement ne surveille pas assez les exportations.

Des observations presque identiques sont faites par la Commission d'enquête sur *Hong-Kong*, où existe également un monopole du Gouvernement. S'il faut en croire un grand nombre de témoignages officiels et autres, la quantité de beaucoup la plus importante de l'opium de contrebande est représentée par de l'opium fabriqué en Chine, ou venant en contrebande de la Chine, en y comprenant Kouang-Tchéou et Macao. D'ailleurs cette première ville a cessé depuis 1929 d'être un centre d'exportation illicite, Ou-Tchéou l'a remplacée. La population n'est pas hostile à l'opiomanie, exception faite des milieux intellectuels chinois.

A *Macao* existe depuis le 1^{er} juillet 1927 un monopole du Gouvernement pour l'opium. La vente a lieu par l'intermédiaire de débitants munis de licences. Depuis cette date le trafic illicite a diminué. Les contrebandiers chinois s'approvisionnent beaucoup aux Indes pour satisfaire les demandes de consommateurs aisés. Le Gouvernement a fait la remarque suivante au sujet de l'opinion publique : « L'attitude de l'ensemble de la population en ce qui concerne la question de l'opium est tout à fait normale, car l'usage de l'opium préparé est accepté comme une condition naturelle de l'existence chez les Chinois. »

Nous avons étudié dans un chapitre précédent la situation à *Formose* ; en ce qui concerne l'opinion publique, le Gouvernement général déclare que les habitants de l'île, considérant généralement l'usage de

l'opium comme un fléau, approuvent la méthode de suppression graduelle adoptée par le Gouvernement. Le parti démocratique social formosien proteste contre la décision prise par le Gouvernement d'accorder des licences aux fumeurs clandestins. La contrebande se fait sur une grande échelle entre Formose et la Chine, et sert à l'alimentation de fumeurs clandestins toujours nombreux. Les contrebandiers seraient de nationalité chinoise.

Le territoire à bail du *Kouang-Toung* passé sous des dominations différentes n'a fait l'objet d'une réglementation sur l'opium qu'en 1906, lorsque les Japonais en prirent possession. Par suite d'une contrebande active, le nombre des fumeurs clandestins que l'on pensait être de cinq mille était en réalité de trente quatre mille en 1922. Actuellement existe un système de licence délivrée aux seuls Chinois opiomanes. Les fumeries sont interdites et l'on applique le rationnement. Le trafic illicite est maintenant réduit par suite de ces mesures qui permettent aux chinois, fumeurs invétérés, de se livrer à leur passion.

L'expérience faite par les Américains aux îles *Philippines* a retenu tout particulièrement l'attention de la Commission d'enquête. Lors de la prise en possession par les Etats-Unis, vers 1895, l'opium était autorisé ; mais une loi du 3 mars 1905 vint ordonner la prohibition totale. Actuellement encore c'est cette loi qui régit la question dans ces îles. Le service de la prohibition est assuré par la douane, la gendarmerie, secondées par des agents secrets. La répression s'exerce surtout dans les ports douaniers ; un bateau garde-côte est mis à la disposition du receveur des douanes

En 1928 plus de trois tonnes d'opium préparé ont été saisies et détruites. Cela indique un trafic illicite très intense ; l'opium vient, pour la majeure partie, de ports de la côte chinoise, ainsi que du Nord-Bornéo britannique et de Macao. La contrebande est intense à Manille, où existent de nombreuses fumeries illicites. La plupart des fumeurs seraient chinois, mais l'usage de l'opium tend à se répandre chez les indigènes, les Moros. Il y aurait environ vingt et un mille fumeurs, ce qui constitue un chiffre très élevé dans un pays placé sous un régime de prohibition absolue de l'usage de l'opium préparé. L'opinion publique est cependant nettement hostile à l'opiomanie, et une propagande scolaire active est faite.

Les fonctionnaires du Gouvernement philippin, entendus par la Commission, ont admis que le système de prohibition de l'usage de l'opium à fumer, ainsi que son application n'ont réussi, ni à arrêter complètement le trafic clandestin, ni à supprimer l'habitude de fumer, mais qu'il a eu pour résultat une diminution effective de l'importance de cette habitude. Une seule voix, celle du receveur des douanes, s'est élevée en faveur de l'abolition de la prohibition et de son remplacement par un commerce de l'opium strictement contrôlé, autorisant l'immatriculation et le rationnement des Chinois déjà opiomanes, mais punissant tous les nouveaux toxicomanes ; ce régime aurait tout au moins pour résultat de diminuer l'importance du trafic illicite.

Tous les particuliers entendus par la Commission ont convenu que l'application de la prohibition était effective ou était aussi efficace qu'on pouvait raison-

nablement s'y attendre. Certains ont fait observer que si la prohibition avait, dans une certaine mesure, provoqué une diminution de l'importance de la toxicomanie, d'autres circonstances y avaient également contribué, par exemple, l'amélioration du niveau d'existence et l'intérêt manifesté pour les sports. La Commission d'enquête est revenue avec l'opinion que le trafic illicite est beaucoup plus considérable que les autorités veulent bien le dire ; le système ferait donc une faillite, pour le moins partielle.

La Commission d'enquête avait terminé par la visite des îles Philippines son long voyage en Extrême-Orient ; il lui restait à en tirer la, ou plutôt les conclusions. C'est ce que contient la quatrième partie de son rapport.

§ 3. — *Conclusions et suggestions de la Commission*

La Commission recommande à la Société des Nations de faire tout son possible pour faciliter aux Gouvernements la conclusion d'accords conçus selon les grandes lignes indiquées par elle, et l'application de ces accords grâce à une action concertée se traduisant par des mesures analogues et simultanées pour la suppression graduelle de l'usage de l'opium à fumer. Cette partie du rapport renferme aussi toute une série de recommandations dont nous pouvons extraire les suivantes (1).

(1) Extrait du rapport de la Commission au Conseil, Vol. 1, n° C. 635, M. 254.1930.XI.

Etude scientifique du problème de l'opium à fumer.

— Il y aurait lieu d'entreprendre dans tous les territoires intéressés, avec l'appui des Gouvernements et sur la base d'une coopération internationale, des recherches scientifiques concernant le problème de l'opium à fumer sous tous ses aspects. Il importe hautement que les résultats de ces recherches deviennent la propriété commune de toutes les autorités d'Extrême-Orient. Il conviendrait également de prendre des mesures pour que ces conclusions soient portées à la connaissance des autres parties du monde.

Limitation et contrôle de la culture du pavot au moyen d'une action internationale. — La Commission préconise la prise de dispositions en vue d'assurer une coopération internationale pour la limitation graduelle et le contrôle de la culture du pavot dans tous les pays où les Gouvernements sont en mesure d'appliquer ce contrôle. Les plans élaborés à cet effet devraient tenir compte des possibilités de remplacer la culture du pavot par d'autres cultures de nature à établir la vie économique de ces pays sur des bases plus stables. Une Conférence pourrait être réunie dans ce but.

Mesures destinées à lutter contre la demande d'opium à fumer. — La demande d'opium à fumer devrait être combattue par une opinion organisée et par une propagande systématique, par l'éducation, les sports et les exercices physiques. Une collaboration étroite entre les Gouvernements, la presse et les organes dirigeant l'opinion publique serait des plus utiles.

Mesures à prendre contre le trafic illicite. — Les Etats devraient organiser, suivant un plan commun, les services de répression, en les dotant de moyens

modernes. La création d'un bureau central dans chaque pays serait de nature à favoriser la lutte, qu'une collaboration entre les polices des divers pays rendrait plus efficace.

Identification de l'opium préparé par les Gouvernements. — L'opium préparé du Gouvernement devrait être additionné d'une substance secrète, dépourvue de saveur, dont l'absence constatée dans toute quantité d'opium saisie prouverait que l'on se trouve en présence d'opium de contrebande. Dans le cas où il y aurait lieu de supposer que l'opium saisi a été fabriqué par le monopole d'un autre territoire, un échantillon serait envoyé pour analyse à ce monopole.

Contrôle du Commerce international. — La Commission indique tout l'intérêt qu'il y aurait à ce que la législation de tous les pays soit rendue strictement conforme, en la matière, aux obligations internationales (Conventions de La Haye et Genève).

Réduction du prix de détail de l'opium du Gouvernement. — Les Gouvernements prendraient à cet égard, en collaboration les uns avec les autres, des dispositions afin de ramener les prix de l'opium du Gouvernement à un niveau suffisamment bas pour que la contrebande cesse d'être lucrative et ne puisse supporter les pertes répétées que lui feraient subir des services de répressions efficacement organisés. Cependant le principe consistant à faire de l'opium un article de luxe ne devra pas être abandonné lorsque la contrebande aura cessé d'être un danger.

Institution d'un monopole complet de l'opium pour la vente au détail. — Cette vente au consommateur serait faite par l'intermédiaire de fonctionnaires ou

employés d'Etat. On poursuivrait la suppression de vente par magasins pourvus de licences et leur remplacement par des débits du Gouvernement, puis la transformation de ces débits en fumeries officielles. Le paiement comptant serait exigé pour l'opium vendu au détail.

Contrôle de la consommation individuelle. — Le système de contrôle de la consommation individuelle serait mis en vigueur dans tous les territoires ; dans le cas où des dispositions préliminaires deviendraient nécessaires, celles-ci seraient prises immédiatement. L'âge minimum de vingt et un ans serait exigé des fumeurs (si possible, cet âge pourrait être de vingt-cinq ans).

Fumeries d'opium. — Il est recommandé que l'obligation de fumer dans des fumeries publiques soit établie dans les territoires, malgré la résistance de l'opinion publique qui, insuffisamment éclairée sur la question, pourrait s'opposer à l'ouverture d'établissements de ce genre. Ces fumeries, afin de pouvoir être soumises à un contrôle efficace, seraient la propriété des Gouvernements et seraient placées sous leur direction. Comme corrolaire de ce système, existerait l'interdiction d'emporter et de fumer chez soi l'opium, sauf dans des cas spéciaux, strictement limités et contrôlés.

Traitement médical des fumeurs. — Ce point est des plus importants et nécessiterait la création de salles dans les hôpitaux existants, et même de nouveaux hôpitaux. Les recettes tirées de l'opium devraient y être affectées. La surveillance des désintoxiqués continuerait pendant un certain temps.

Recettes tirées de l'opium. — La Commission pense que l'établissement d'un budget spécial rendrait de grands services à ce sujet. Une fois les recettes nettes établies, le solde servirait tout d'abord à couvrir les dépenses afférentes à la lutte contre le trafic illicite de l'opium, à l'éducation, à la propagande, au traitement des opiomanes, aux recherches scientifiques, etc.

Tout excédent devrait être consacré à la création d'un fonds de remplacement des recettes tirées de l'opium, ou à l'augmentation de tout fond de ce genre existant déjà, ou bien encore, porté au compte du budget ordinaire, en vue de concourir à des dépenses ayant un objet social.

Bureau central de la Société des Nations en Extrême-Orient pour les affaires concernant l'opium à fumer. — La Commission préconise la création d'un bureau donner les efforts des Etats.

C'est munie de cette documentation que devait s'ouvrir en novembre 1931 la Conférence pour la suppression de l'habitude de fumer l'opium. Les conclusions formulées par la Commission d'enquête devaient y être d'une grande utilité, et l'on ne saurait trop féliciter les enquêteurs pour la tâche des plus importantes qu'ils ont accomplie. Ils ont montré la complexité du problème que les Etats avaient à résoudre et ont formulé des suggestions qui ont droit à toute l'attention de ceux que le problème de l'opium intéresse.

SECTION II. — CONFÉRENCE DE BANGKOK (1)

Cette Conférence qui, sur l'invitation du Gouvernement du Siam vint se tenir à Bangkok, du 9 au 27 novembre 1931, comprit les délégations des pays partis à l'Accord de Genève sur l'opium à fumer de février 1925, c'est-à-dire de l'Empire Britannique, de la France, de l'Inde, du Japon, des Pays-Bas, du Portugal et du Siam, ainsi qu'un observateur envoyé par les Etats-Unis.

Bien qu'ayant été invité à prendre part à la Conférence, le Gouvernement chinois n'avait pas envoyé de représentant à Bangkok, pour les raisons suivantes qui ont été exposées par M. Yen :

La Conférence de Bangkok avait été réunie en application de l'article 12 de l'Accord de Genève de 1925. Aux termes de l'invitation reçue par le Gouvernement chinois, le rapport de la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer devait constituer pour la Conférence une base de discussion. Or la Chine n'était pas signataire de l'Accord de Genève ; elle s'est retirée de la Conférence dont cet accord fut l'aboutissant, parce qu'à son avis cette Conférence n'était pas arrivée à des résultats satisfaisants, relativement aux mesures à prendre contre l'usage de l'opium préparé. La Chine a déclaré en 1925 « qu'elle ne saurait accepter aucune proposition qui ne donnerait pas l'assurance précise que, dans un délai raisonnable, dont le terme final pourrait être clairement prévu, il serait mis fin au trafic légal de l'opium préparé ». La Chine demeurerait,

(1) Cf. Document C. 577, M. 284.1932.xi.

comme précédemment, liée uniquement par la Convention de La Haye, dont elle est signataire, et non par les actes de la Conférence de Bangkok.

§ 1^{er}. — *Négociations et séances de la Conférence*

Les premières séances de la Conférence furent occupées, après les discours d'usage, par les exposés que firent les différents délégués sur la situation dans leurs pays et territoires respectifs. Ces observations ne sont que la mise au point des faits déjà énoncés dans les rapports des Gouvernements, que nous avons examinés ci-dessus ; d'autre part l'étude que fit la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient, nous dispensera d'insister à nouveau sur la situation dans les divers territoires.

Mais dès la cinquième séance, les délégués réunis à Bangkok examinèrent les recommandations de la Commission d'enquête et formulèrent leurs observations.

Ces recommandations de la Commission d'enquête sont au nombre de vingt, dont nous avons vu précédemment les principales.

La *première* recommandation de la Commission, concernant la nécessité de mesures concertées, fait l'objet d'un projet de résolution, présenté par Sir Malcolm Delevingne, ainsi conçu :

« La Conférence

« Recommande que les arrangements envisagés à l'article 8 de l'Accord de Genève de 1925 pour les échanges de renseignements et de vues, relativement au trafic illicite, soient étendus de façon à couvrir toutes les matières d'intérêt commun en rapport avec la suppression de l'habitude de fumer de l'opium, y com-

pris, en particulier, les mesures préventives qui peuvent être prises pour faire disparaître les causes provoquant cette habitude, ainsi que le traitement des opiomanes et leur surveillance après le traitement. Elle estime également qu'il y aurait utilité, notamment dans le cas de territoires présentant des conditions analogues, à ce que des conférences puissent avoir lieu de temps en temps entre les représentants des services intéressés, afin de discuter les mesures à prendre pour atteindre les buts mentionnés ci-dessus. »

Renvoyée au Comité de rédaction, cette proposition est devenue le paragraphe VIII de l'Acte final de la Conférence.

La *seconde recommandation* de la Commission d'enquête pose le principe d'études scientifiques du problème de l'opium à fumer.

Ces études, selon M. Bourgeois, pourraient être confiées à l'organisation d'hygiène de la Société des Nations. Le délégué du Royaume-Uni croit que la Conférence sera unanime à déclarer que des recherches scientifiques seraient très souhaitables sur certaines questions en relation étroite avec le problème de l'opium à fumer. Si l'on veut faire œuvre utile, il faut examiner, dit-il, 1° quels sont les buts que l'on se propose d'atteindre dans les recherches ; 2° quelles sont les méthodes à suivre dans ces recherches ; 3° un certain nombre de points subsidiaires. La première question serait l'étude des causes de la nocivité de l'opium à fumer, et de la possibilité de les supprimer. En somme, tous les délégués sont d'accord sur le fait qu'il ne s'agit pas à ce moment là de fixer un programme d'études scientifiques, mais de définir l'objet

des études à entreprendre ; le programme à élaborer devant être laissé au Comité d'hygiène. Après avoir été renvoyée au Comité de rédaction, cette résolution est devenue le paragraphe 10 de l'Acte final. Les études scientifiques seront entreprises avec le concours de la Commission consultative et du Comité d'hygiène de la Société des Nations.

La Commission d'enquête sur le Contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient recommande, comme *troisième point*, la limitation et le contrôle de la culture du pavot au moyen d'une action internationale. Le Président de la Conférence fait remarquer que cette question fait l'objet d'une étude particulière à Genève, puisque l'Assemblée de la Société de 1931 a adopté une résolution chargeant la Commission consultative et le Secrétariat de réunir une documentation préparatoire, en vue de la convocation éventuelle d'une Conférence sur la limitation de la culture du pavot.

Sur la proposition de Sir Malcolm Delevingne, la Conférence adopte (paragraphe 1^{er} de l'Acte final) une résolution conçue en termes généraux, appuyant la recommandation de la Commission, portant qu'il y aura lieu de prendre toutes les mesures possibles pour réaliser la limitation et le contrôle de la production d'opium brut, et qu'une action internationale est nécessaire à cet effet.

La Conférence s'est occupée longuement pendant ses treizième et quatorzième séances des propositions de la Commission portant les numéros *quatre* et *dix-sept*.

Le rapprochement de ces recommandations se comprend fort bien si l'on considère que la première a trait aux mesures destinées à lutter contre la demande

d'opium, et la seconde concerne les recettes tirées de l'opium. Ces recettes devraient servir à la lutte contre l'opiomanie et c'est ce qui explique la connexité des deux questions.

Le représentant britannique montra l'effort qui a été fait dans divers territoires unis à la couronne anglaise, et spécialement, l'usage des recettes tirées de l'opium dans ces territoires. Des travaux d'urbanisme ont été accomplis et ce fait a une grande répercussion sur le problème de l'opium. Le coolie qui, autrefois, n'avait comme seule distraction que sa pipe, commence maintenant à s'intéresser aux sports, et aux distractions intellectuelles que les Pouvoirs publics s'efforcent de lui offrir. M. Touzet (France) déclare que la délégation française adhère à la recommandation n° 4, d'autant plus volontiers que l'Indochine applique déjà à peu près toutes les mesures préconisées, à savoir : la lutte contre l'opium à l'école, la lutte contre l'opium par les sports, la lutte par l'éducation générale et par l'amélioration des conditions de vie. En ce qui concerne la recommandation numéro dix-sept, le Gouvernement général de l'Indo-Chine est prêt à l'accepter. Les affectations budgétaires spéciales de certaines recettes, bien que considérées avec défaveur, peuvent faire l'objet de dérogations à la règle générale, à condition qu'elles fussent établies par voie légale, c'est-à-dire, avec l'approbation du Ministre des Colonies. Après des exposés très substantiels sur les situations dans les divers autres pays et territoires représentés à la Conférence, le Président estima que le débat pourrait être clos en renvoyant au Comité de rédaction le projet de résolution suivant :

« I. La Conférence,

« Considérant que les causes qui provoquent l'habitude de fumer résident principalement : a) dans les conditions d'existence des classes parmi lesquelles se recrutent surtout les fumeurs d'opium ; et b) dans la croyance que cette pratique constitue un remède ou un soulagement contre les maladies ;

« Reconnaissant également que, bien que des progrès importants aient déjà été réalisés dans l'amélioration de ces conditions et dans l'extension des services médicaux et sanitaires dans les territoires d'Extrême-Orient des Puissances intéressées, et que des résultats encourageants aient été obtenus, il reste beaucoup à faire pour développer l'œuvre ainsi entreprise ;

« Recommande que tous les gouvernements intéressés traitent ce programme de développement comme constituant une partie importante de leur politique de l'opium.

« II. La Conférence recommande qu'il soit établi annuellement un compte spécial de l'opium, suivant les indications données à la page 489 du volume II du rapport de la Commission d'enquête de la Société des Nations, et que ce compte soit annexé au budget annuel du territoire et au rapport annuel soumis à la Société des Nations par le gouvernement du territoire. »

Ce projet de résolution est devenu, après quelques transformations de formes, les paragraphes IV et V de l'Acte final. C'est ainsi que fut résolue la question des mesures positives que l'on avait à adopter pour combattre la tendance à fumer l'opium.

La question des mesures à prendre contre le trafic illicite fait l'objet de la recommandation numéro *cinq* de la Commission d'enquête ; particulièrement importante, cette recommandation fut discutée par la Conférence pendant quatre séances. Pour Sir Malcolm Delevingne, le point essentiel c'est qu'il y ait un échange de renseignements et de consultations entre les chefs des différents services, sur les méthodes employées par le trafic illicite, sur les chefs des organisations de contrebande et sur les voies par lesquelles s'effectue la distribution de cet opium.

D'un autre côté la Commission préconise la création d'un service spécial de répression ; mais dans la plupart des territoires cette répression est confiée à la police locale, et il serait très difficile, financièrement parlant, de créer un autre corps. M. Bourgeois suggéra que les chefs de service pourraient, au lieu de réunions périodiques nécessairement coûteuses, examiner la possibilité d'échanger des rapports à intervalles réguliers ; ceci constituerait une amélioration, relativement aux dispositions de l'Accord de Genève.

La Conférence invita alors les chefs des services de répression à tenir une réunion privée et à soumettre leur rapport. Ce rapport ne figure pas dans les comptes rendus des séances de la Conférence, et nous n'en retrouvons aucune trace dans l'Accord ni dans l'Acte final de la Conférence. C'est là une lacune regrettable.

Le second paragraphe de cette cinquième recommandation est relatif aux délits du trafic illicite qui devraient être punis, à la fois, d'amendes et de peines d'emprisonnement. La Commission d'enquête a voulu, explique son président M. Ekstrand, recommander la

plus grande uniformité possible dans les pénalités, comme dans les mesures préventives.

Ce double système de peines, amendes et prisons à la fois, est appliqué en Indo-Chine, ainsi qu'au Siam. Il est évidemment difficile d'arriver à une législation uniforme internationale, lorsqu'à l'intérieur d'un même pays, tel que l'Inde, les principes législatifs diffèrent suivant les provinces. L'accord irréalisable sur ce point, se fit cependant sur le principe que les pénalités en matière de délits portant sur le trafic de l'opium soient aussi sévères que possible dans les différents pays.

L'honorable délégué de la Grande-Bretagne soumit alors le projet de résolution suivant :

« La Conférence,

« Considérant les profits énormes réalisés par le trafic illicite de l'opium et convaincue qu'une peine d'amende n'est pas suffisante en soi pour détourner ceux qui veulent se livrer à ce trafic ;

« Considérant que le trafic illicite est en grande partie organisé par des chefs qui restent dans l'ombre ;

« Décide de recommander aux gouvernements intéressés l'adoption d'une législation :

« a) stipulant qu'une peine de prison sera infligée à toute personne qui aura organisé ou tenté d'organiser le trafic illicite de l'opium, ou qui aura participé ou tenté de participer à ce trafic ;

« b) portant le maximum de la peine à un niveau tel qu'elle constitue une barrière efficace contre toute tentative d'organiser ce trafic.

« Par « *trafic illicite* » il faut comprendre l'introduction en contrebande d'opium dans un pays, ou la vente et la distribution de l'opium ainsi introduit. »

Après quelques discussions, ce projet de résolution fut renvoyé au Comité de rédaction, qui le mit au point. Il fut ensuite incorporé dans l'Acte final dont il devint le sixième paragraphe.

Une phrase de la cinquième recommandation de la Commission est ainsi conçue : « Toute tentative en vue d'inciter un mineur à fumer de l'opium devrait être considérée comme un délit passible d'une lourde peine. »

Les délégués reconnurent qu'il est difficile de prouver l'incitation ; aussi la délégation française proposa à titre de transaction, d'employer le mot « *faciliter* » qui s'applique à un grand nombre de faits non-couverts par les mots *permettre* et *inciter*.

La résolution en discussion est d'une extrême importance parce qu'elle tend à empêcher l'opiomanie de se propager parmi les mineurs. Le Président invita donc l'Assemblée à voter sur le principe de la résolution et non sur le texte même, dont l'établissement sera confié à un Comité de rédaction. Cette résolution est la suivante :

« Le fait d'inciter un mineur à fumer de l'opium, à entrer dans une fumerie ou à détenir de l'opium, ou de lui faciliter l'un de ces actes, constitue une infraction qui doit être punie d'une pénalité sévère allant jusqu'à l'emprisonnement. »

Cette résolution, complétant l'Accord de Genève, devint l'article 2, § 2, de l'Accord de Bangkok.

Continuant l'examen des résolutions et recommandations de la Commission d'enquête, la Conférence de Bangkok fut amenée à discuter la *sixième* recommandation, visant l'identification de l'opium préparé par les Gouvernements.

Le prince Viwat (Siam) déclara que le Gouvernement siamois est en faveur du principe que l'opium du gouvernement doit pouvoir être identifié. Les délégations françaises et portugaises se rallièrent à cette recommandation, ainsi que la délégation britannique. Deux systèmes pourraient être employés : mélange d'une substance secrète dans l'opium du gouvernement, ou bien emballage spécial dans des récipients qui ne pourraient être falsifiés ou contrefaits. La Conférence se borna, à ce sujet, à prendre simplement acte des déclarations faites par les différentes délégations.

La *septième* recommandation de la Commission, relative au contrôle du Commerce international, fut presque passée sous silence. Sir Malcolm Delevingne demanda s'il ne serait pas un peu délicat pour la Conférence d'adopter une résolution qui pourrait paraître impliquer que tous les gouvernements représentés ne s'acquittent pas de leurs obligations.

Le Président estima que la recommandation de la Commission ne fait que rappeler aux gouvernements qu'ils ont certains engagements à remplir.

Dans sa *huitième* recommandation, la Commission invite les Gouvernements à prendre des dispositions pour réduire les prix de détail de l'opium préparé par les monopoles.

La plupart des délégations firent remarquer que dans leurs territoires respectifs, des mesures visant les

prix ont été prises avec l'objectif suivant : maintenir le prix élevé de manière à faire de l'opium un produit de luxe, et éviter l'intoxication des classes peu fortunées, lesquelles sont les plus enclines à se droguer ; d'autre part, aménager ces prix pour concurrencer la contrebande, spécialement dans les régions où la contrebande est la plus active. C'est cette politique qui a été suivie en Indo-Chine, au Siam, et pour partie aux Indes.

Résumant la discussion, le Président attira l'attention sur la pratique suivie au Siam et en Indo-Chine, qui consiste à fixer des prix élevés dans les régions où il y a peu de contrebande, et des prix relativement bas dans les régions frontières où la contrebande est plus active.

Sir Delevingne suggéra que l'on mentionne, dans les actes de la Conférence, le fait que les Gouvernements représentés ont été d'avis différents à propos de la recommandation n° 8. Celle-ci n'est pas conforme à la politique du Gouvernement du Royaume-Uni, qui n'est pas d'avis qu'elle aboutirait aux résultats décrits par la Commission. Le Gouvernement estime que la question des prix est une question d'opportunité, dont la solution doit être adaptée aux conditions existant dans chaque territoire.

En conséquence, la Conférence mit fin à la discussion de cette recommandation en prenant acte des diverses opinions formulées.

C'est lors de la même séance que la Conférence commença l'examen de la *neuvième* recommandation de la Commission, visant l'institution d'un monopole complet de l'opium pour la vente au détail.

Le prince Viwat (Siam) pense que les dangers physiques et moraux qui résulteraient du fait de mettre des employés d'Etat comme gérants de débits, dans un pays comme le Siam, dépasseraient de beaucoup celui de voir les ventes se développer. Sur la proposition de Sir Delevingne la Conférence décida d'étudier la question en trois points séparés : 1° la fabrication de l'opium préparé ; 2° sa distribution en gros ; 3° sa vente au détail.

Le premier point, monopole gouvernemental de la fabrication de l'opium préparé, se réfère à l'article 1^{er}, § 2, de l'Accord de Genève de 1925 sur l'opium. Dans presque tous les territoires, il y a concentration de la fabrication de l'opium préparé entre les mains de services gouvernementaux ; il n'y a guère d'exception que pour Kouan-Tchéou-Ouang, où le Gouvernement français, malgré ses efforts, a dû laisser fonctionner un certain nombre de bouilleries privées, d'ailleurs strictement contrôlées par les employés de la régie. Le nombre des bouilleurs, qui était jadis de trente-six est maintenant fixé à trois, ce qui permet une surveillance effective et efficace. Sir Malcolm Delevingne demanda à la Conférence de recommander que les fabriques d'opium soient d'un nombre aussi limité que possible.

Le monopole gouvernemental de la vente en gros de l'opium vint ensuite à être discuté. Des explications minutieuses et complètes furent données par les représentants portugais sur la situation à Macao, et par les représentants japonais à Formose et au Kouan-Toung. De ces diverses mises au point, il apparut que la situation, telle qu'elle résulte de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de

l'Accord de Genève, est que la vente en gros dans les territoires des différents pays constitue maintenant un monopole du gouvernement.

La recommandation de la Commission d'enquête s'attachait tout particulièrement à la création d'un monopole complet du Gouvernement pour la vente au détail. Cette question se rapproche beaucoup de celle du rationnement et de l'immatriculation des fumeurs : pour les Japonais leur préférence va au second système (contrôle des fumeurs).

A la suite de ces discussions, la Conférence estima qu'elle pouvait adopter un amendement à l'article 1^{er} de l'Accord de Genève. C'est cet amendement qui forme l'article 1^{er} de l'Accord de Bangkok. Il pose pour principe que la vente au détail et la distribution de l'opium s'effectueront dans des magasins du gouvernement, sauf certaines exceptions locales.

C'est sans discussion que fut adoptée la *dixième* recommandation de la Commission, relative au paiement comptant de l'opium vendu au détail. En fait cette obligation du paiement comptant existait dans la plupart des territoires ; par l'article 3 de l'Accord, les hautes Parties contractantes conviennent de donner à cette pratique une base légale.

Les mesures à prendre pour le contrôle de la consommation individuelle, qui faisaient l'objet de la *onzième* résolution, donnèrent lieu à de plus longs pourparlers.

Le Président, résumant la discussion, constata que le système de l'immatriculation pure et simple présente divers avantages : il donna des indications sur

le nombre des consommateurs, sur les quantités d'opium licite consommées, sur la classe à laquelle appartiennent les fumeurs. Il résultait des diverses déclarations que, dans la majorité des territoires représentés, existait un système d'immatriculation simple, ou bien intimement lié à celui des licences et à celui du rationnement des fumeurs.

Comme dans le fond, les trois parties de la question, immatriculation, licence, rationnement, sont dans une grande dépendance les unes des autres, la Conférence renvoya le tout au Comité de rédaction ; ce dernier établit une résolution, la troisième de l'Acte final, qui propose aux Gouvernements d'adopter un système d'immatriculation, se doublant ou non, suivant les espèces particulières, de l'octroi de licences et du rationnement des consommateurs.

La *douzième* recommandation de la Commission d'enquête fait part du désir des membres de cette Commission de voir interdire aux fumeurs de fumer l'opium. La difficulté réside spécialement dans l'impossibilité de prouver l'âge de certaines personnes qui ne sont pas munies d'état civil. La Conférence fut d'accord pour que l'âge limite soit porté à 21 ans dans tous les territoires. En conséquence elle adopta pour en faire l'article second de l'Accord, le principe suivant : Il est interdit à toute personne âgée de moins de 21 ans de fumer l'opium ou de pénétrer dans une fumerie (Article 2, § 1^{er}, de l'Accord).

L'obligation de fumer dans des fumeries publiques (*treizième* recommandation de la Commission) fut vivement combattue par les délégués anglais, français, néerlandais, portugais et hindous. Seul le repré-

sentant du Siam fut partisan des fumeries publiques obligatoires. Mais devant les observations des autres délégations le Président estima qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre la discussion.

La *quatorzième* recommandation pose le principe du contrôle et de la désinfection des pipes à opium. Il s'agit plus, de mesures d'hygiène et de prophylaxie, que de mesures contre la propagation de l'usage de l'opium préparé. Les opinions les plus divergentes furent exprimées par les différentes délégations ; aussi, et vu le peu d'importance au sujet de la consommation d'opium, la Conférence décida de prendre acte de ces opinions purement et simplement.

Le contrôle du dross, visé par la *quinzième* recommandation, est beaucoup plus important. Le dross fumé et mangé est plus nuisible que l'opium, et la Commission a eu en vue d'empêcher sa consommation. Il est extrêmement difficile de recueillir tout le dross, bien que des mesures en ce sens aient été prises dans la plupart des territoires représentés à la Conférence. Sir Malcolm Delevingne suggéra que la Conférence pourrait adopter trois résolutions conçues dans le sens suivant :

« 1) La Conférence approuve le principe de la recommandation n° 15 de la Commission d'enquête, mais elle signale que son application effective, dans les territoires où il n'est pas interdit de fumer l'opium ailleurs que dans des fumeries publiques, est subordonnée à l'existence d'un procédé simple d'analyse qui puisse être utilisé sur place, et elle recommande que des recherches collectives soient effectuées, en vue de découvrir un procédé de ce genre.

« II) La Conférence ne voit aucune objection à ce que la morphine soit extraite du dross, pourvu qu'elle ne soit destinée qu'à des fins médicales et scientifiques, conformément aux conventions en vigueur.

« III) La Conférence n'a aucune objection à la préparation du dross de première qualité en vue de son mélange, en petite quantité, avec du chandoo fabriqué avec de l'opium brut, afin d'en améliorer le goût. »

Après de nouvelles discussions sur ce sujet, la Conférence adopte, dans le paragraphe 7 de son Accord final, la recommandation de la Commission d'enquête sur le contrôle du dross.

Le traitement médical des fumeurs est préconisé par la Commission d'enquête dans sa *seizième* recommandation. L'expérience la plus concluante dans cette matière a été faite aux Indes néerlandaises où les fumeurs viennent de leur propre gré se faire soigner dans les hôpitaux. Une des méthodes employées consiste à provoquer une ampoule sur le malade et à lui inoculer son propre sérum. A la suite des explications fournies, la Conférence inséra comme neuvième paragraphe une résolution invitant les gouvernements à prendre des mesures actives, en vue d'encourager les fumeurs à chercher la guérison (1).

Les recommandations numéros *dix-huit* et *dix-neuf* de la Commission peuvent se grouper sous la rubrique : centralisation des renseignements, et c'est ainsi qu'elles ont été étudiées par la Conférence, qui leur consacra un examen très attentif. Soutenue par le Pré-

(1) La dix-septième résolution de la Commission a été étudiée en même temps que la quatrième. Voir plus haut pp. 105 et s.

sident de la Commission d'enquête, la création d'un bureau central de la Société des Nations en Extrême-Orient pour les affaires concernant l'opium à fumer, fut combattue par le délégué de la Grande-Bretagne, qui émit des doutes sur son utilité.

Devant les divergences des opinions exprimées, la Conférence chargea Sir Delevingne de préparer un projet d'accord. Mais la question resta entière et ne fut pas résolue par la Conférence lors de la discussion de l'Accord et de l'Acte final.

En ce qui concerne les rapports annuels, certains délégués proposèrent d'insérer dans ces rapports des renseignements sur les prix pratiqués dans le trafic illécite pour les différentes qualités d'opium. D'autres voudraient y voir joindre, tous les renseignements disponibles concernant la propagande contre l'opium et le traitement des opiomanes, ainsi que ceux relatifs à la consommation annuelle d'opium par tête, et la consommation annuelle par fumeur. Ces diverses suggestions trouvent place dans le paragraphe 11 de l'Acte final.

Il ne nous reste plus maintenant à examiner ce que la Conférence décida pour la *vingtième* recommandation, ayant pour but la revision de la Convention internationale de l'opium de La Haye (1912) et de l'Accord de Genève sur l'opium (1925).

Nous ne trouvons dans les procès-verbaux des séances de la Conférence que la mention suivante : « Le Président fait observer que la question soulevée dépend de l'issue de la Conférence actuelle. » Il est certain que c'est dans ce but que s'est réunie la Conférence de Bangkok.

Ayant ainsi discuté les recommandations de la Commission d'enquête, la Conférence de Bangkok tint sa dernière séance le 27 novembre 1931. Pour le Président : « La situation dans les territoires d'Extrême-Orient a clairement démontré qu'il y a eu une nette amélioration dans les mesures prises pour exécuter les obligations internationales. La Conférence a été à même de conclure un nouvel accord et d'adopter un grand nombre de recommandations importantes. Si modeste que soit le résultat, il faut songer aux circonstances dans lesquelles nous nous sommes réunis, au bref espace de temps qui s'est écoulé depuis la dernière Conférence, et nous pouvons prétendre avoir fait tout ce qu'il était possible de faire dans les conditions actuelles. »

§ 2. — *Analyse de l'Accord*

L'étude détaillée que nous venons de faire des négociations qui eurent lieu au cours de la Conférence nous ont permis de voir la plupart des points qui ont fait l'objet, soit d'un article de l'Accord, soit d'un paragraphe des recommandations de l'Acte final ; mais il nous paraît utile de parcourir rapidement l'économie du projet dans son ensemble, et c'est ce à quoi répond cette analyse, qui, par quelques endroits, se trouvera être commune avec l'étude précédemment faite.

L'article premier est relatif à la question des ventes au détail d'opium provenant du monopole d'Etat. Il stipule que cette vente et la distribution de l'opium ne pourront se faire que dans des débits du gouvernement ou bien lorsque les circonstances rendent difficiles l'installation de débits du gouvernement et par des

personnes désignées par celui-ci et qui ne touchent aucune commission sur les ventes. Les vendeurs n'ont donc aucun intérêt à chercher à faire le plus de vente possible.

L'article second stipule qu'il est interdit aux personnes âgées de moins de vingt et un ans de fumer de l'opium ou d'entrer dans des fumeries. Ainsi se trouve précisée la signification du terme mineur au sens de l'Accord de Genève de 1925. Cet article crée aussi, pour les Etats contractants, l'obligation d'instituer des peines sévères, comportant l'emprisonnement, pour les personnes qui incitent des mineurs à fumer l'opium.

Par l'article trois, les Etats contractants s'engagent à instituer une base légale pour la pratique qui existe de vendre uniquement au comptant de l'opium préparé.

L'article quatre autorise les gouvernements à déroger à l'article 7, § 1^{er}, de l'Accord de Genève sur l'opium à fumer, en permettant de livrer de l'opium préparé dans une manufacture de l'Etat à un monopole d'Etat se trouvant dans un autre territoire du même Etat.

§ 3. — *Résultats obtenus*

Des critiques aussi sévères que nombreuses ont accueilli les résultats obtenus à la Conférence de Bangkok, et bien peu de louanges lui ont été adressées.

Dès avant la réunion de la Conférence, certains organes (1) ont reproché à la Conférence de Bangkok de ne pas avoir pour mission de fixer le point de départ

(1) Cf. *The Anti-Opium Information Bureau*. Communiqué n° 17.

du délai de quinze ans au bout duquel la consommation de l'opium préparé serait complètement abolie, conformément à l'article II du Protocole signé à la suite de l'Accord de Genève. Mais ces critiques semblent oublier que les conditions actuelles en Extrême-Orient, spécialement en Chine, empêchent le gouvernement de se défendre avec succès contre l'introduction sur leurs territoires respectifs, d'opium de contrebande. Le moment de fixer le point de départ prévu plus haut n'est donc pas encore arrivé, et nous ne pensons pas qu'une étude impartiale de la question puisse aboutir à un autre avis. Si les gouvernements sont coupables dans une certaine mesure par négligence, il ne faut pas les pousser à faire des actes qui seraient contraires, non seulement à leurs intérêts propres mais aussi à la cause même de la suppression de la consommation d'opium.

Un reproche, plus grave que le précédent et surtout plus opportun, a été formulé aussitôt après la clôture de la Conférence. Quel était, dit-on, la première mesure à prendre pour rendre possible la réduction annuelle et graduelle ? La délivrance à tout fumeur d'opium, d'une licence établissant d'une manière suffisante son identité et indiquant la quantité maximum d'opium qu'il est autorisé à acheter, ainsi que le refus d'enregistrer un seul nouveau fumeur après une certaine date.

La Conférence a repoussé, au moins en partie, puisqu'elle n'a fait que recommander un système d'immatriculation (recommandation n° 11 de la Commission d'enquête). Les résultats nets obtenus sont d'autre part assez peu nombreux, et l'opinion publique est en

droit de se demander si c'est pour d'aussi piètres résultats que des Conférences se tiennent périodiquement. Si, en effet, nous mettons de côté les recommandations contenues dans l'Acte final, qui n'ont d'ailleurs que des valeurs très relatives quant à la possibilité de leur mise en œuvre, nous voyons que la Conférence n'a complété l'Accord de 1925 que sur quatre points : Tout d'abord elle rend obligatoire l'essai fait par certains districts, conformément à l'article 1^{er} de l'Accord de Genève, à savoir : la vente au détail de l'opium préparé par des personnes ne recevant pas de commissions sur le chiffre des ventes.

Puis elle a défini ce qu'il fallait entendre par mineur, définition n'arrivant que six ans après l'interdiction de la vente de l'opium aux mineurs.

Elle prévoit des peines pour l'incitation des mineurs à fumer, sans qu'un accord se soit fait sur la portée du terme incitation. Enfin la Conférence a décidé que l'opium ne peut être vendu qu'au comptant, ce qui une excellente mesure, mais ne portant en aucune façon atteinte aux intérêts des Etats.

Nous étudierons dans un chapitre ultérieur la répercussion économique et budgétaire que la suppression complète de l'opium ne manquerait pas d'amener, et nous verrons si, raisonnablement, les gouvernements peuvent tenir compte de ces répercussions.

Mais il est un autre fait qui peut expliquer l'attitude des gouvernements : c'est l'effet sur l'offre de main-d'œuvre étrangère, des mesures restrictives prises contre l'usage de l'opium à fumer. La Commission d'enquête dans le 1^{er} volume de son rapport indique ce qui suit .

« Le rôle de premier plan que jouent les Chinois dans le développement économique de certains territoires non chinois a été souvent signalé à la Commission par des fonctionnaires, des industriels et d'autres employeurs, qui ont déclaré qu'un contrôle trop strict de l'usage de l'opium à fumer ou sa suppression totale menacerait d'arrêter l'afflux de la main-d'œuvre nécessaire au développement économique du territoire » (1).

Le point de vue du Gouvernement portugais sur cette question est clairement exprimée dans sa réponse au questionnaire de la Commission conçue en ces termes :

« Etant donné que l'habitude de fumer l'opium est prédominante parmi les travailleurs et domestiques, on peut supposer, sans crainte de se tromper, qu'une suppression totale de l'opium à fumer provoquerait chez eux un exode immédiat qui aurait pour conséquence une profonde perturbation économique dans la Colonie, avec des effets désastreux » (2).

A cette même question, les Etablissements du Détroit font une réponse semblable :

« La péninsule malaise est tributaire, dans une très large mesure, de la main-d'œuvre venant de l'étranger. La Commission de l'opium de la Malaisie britannique a reconnu que c'est en Malaisie que la plus grande partie des fumeurs se trouvant dans cette région, contractent cette habitude » (3).

(1) Document C. 635, M. 254.1930.xi, volume I, p. 31.

(2) Même document que ci-dessus, volume II, p. 404.

(3) *Ibid.*, vol. II, pp. 82-83.

Un des membres de la Commission d'enquête, M. Max Leo Gérard, écrit à ce sujet :

« L'opium, m'a dit un employeur de Malaisie, préserve les coolies de la femme et de l'alcool, qui sont pires. Un autre ajouta : « Et du communisme », propos cynique, mais qu'il est nécessaire d'avoir entendu pour se rendre compte » (1).

La question de l'opium pose des problèmes tellement complexes qu'il serait vain de vouloir les résoudre en quelques semaines, voire même en quelques jours. Mais ce que l'on peut demander aux gouvernements c'est de prendre des mesures efficaces et surtout sincères, en faveur de la lutte contre l'opium à fumer. Devant le peu de résultats acquis, la Commission consultative s'occupa de la Conférence de Bangkok lors de sa quinzième session. Bien que l'étude des débats de cette session se place, chronologiquement dans un chapitre suivant, pour étudier en une seule place la Conférence de Bangkok, nous examinerons ici les discussions auxquelles elle a donné lieu lors de cette assemblée.

La discussion générale occupa cinq longues séances au cours de l'Assemblée de la Commission consultative d'avril-mai 1932.

Le Président, M. Bourgeois (France), tient dès le début à noter la situation délicate dans laquelle se trouve placée l'Indo-Chine, par suite de la contrebande active qui existe entre cette contrée et la province chinoise du Yunnan, grande productrice

(1) Extrait de l'article : *La question de l'opium*, de Max-Léo GÉRARD, *Revue économique internationale*, 1931.

d'opium. Les délégués reconnaissent, en général, la gravité que présente le problème de la suppression de la consommation de l'opium, mais ils estiment que la réforme ne peut guère s'appliquer du jour au lendemain. Une politique d'interdiction complète, le cas de l'alcool aux Etats-Unis le montre bien, surtout à l'heure actuelle où le gouvernement est obligé de renoncer, en partie tout au moins, à la prohibition, manque parfois son but. En outre, il faut tenir compte des circonstances particulières ; si la Chine méridionale, par exemple, continue à produire de grandes quantités d'opium en dépit des efforts faits par le gouvernement central pour supprimer cette production, on pourra difficilement reprocher aux autorités voisines de se protéger contre cette menace par les moyens qui leur semblent les mieux appropriés.

Le représentant des Etats-Unis, M. Fuller, dit que les débats de la Conférence de Bangkok ont été considérés dans son pays comme prouvant que les mesures adoptées jusqu'ici, en vue de faire disparaître l'habitude de fumer l'opium, sont inefficaces. Aussi le Gouvernement des Etats-Unis demande-t-il que l'on reconnaisse franchement le fait que la seule méthode efficace permettant de vaincre le fléau de l'opium, en Extrême-Orient ou ailleurs, est l'interdiction totale par voie législative de la fabrication, de la vente et de la possession de l'opium préparé.

Le Président du Comité central permanent de l'opium, M. Lyall, expose alors son point de vue. Il estime que l'on peut appliquer au problème de l'opium trois méthodes : la première consistant à adopter une politique de prohibition totale, la seconde accordant

aux toxicomanes actuels l'autorisation de continuer à fumer de l'opium, tout en faisant des efforts pour que leur nombre ne s'accroisse pas, la troisième méthode consistant dans l'abstention de toute mesure destinée à restreindre l'usage de l'opium, le gouvernement se bornant à vendre aux fumeurs, aux environs du prix coûtant. Cette dernière méthode, estime M. Lyall, aurait immédiatement pour conséquence de faire disparaître le trafic illicite. Mais elle a été rejetée définitivement par la Conférence de La Haye en 1912.

Le fait que nombre de colonies tirent actuellement une forte proportion de leurs revenus des monopoles de l'opium constitue pour les pays intéressés une lourde responsabilité. M. Lyall, qui soutient la seconde méthode, reconnaît que la politique qu'il propose n'est pas idéale. Abaisser le prix de l'opium aurait pour conséquence d'augmenter considérablement la consommation d'opium d'Etat, mais réduirait au minimum la consommation clandestine ; et, si une liste des fumeurs enregistrés est établie à l'heure actuelle, sous réserve que l'on ne puisse y faire aucune addition ultérieure, la consommation ira en s'affaiblissant à mesure que les personnes inscrites sur cette liste mourront ou quitteront les territoires coloniaux.

Le Président du Comité permanent termine, en proposant la résolution suivante :

« Vu l'article 6 de la Convention de La Haye, stipulant que les Puissances contractantes prendront des mesures pour la suppression graduelle et efficace de la fabrication, du commerce intérieur et de l'usage de l'opium préparé, dans les limites des conditions dif-

férentes propres à chaque pays, à moins que des mesures existantes n'aient déjà réglé la matière ;

« La Commission consultative juge devoir signaler que quelles que soient les difficultés auxquelles pourront se heurter les gouvernements dans la suppression de l'usage de fumer de l'opium, le fait, pour un gouvernement, de vendre de l'opium à fumer à une personne qui n'en avait pas contracté l'habitude au moment où le gouvernement a ratifié la Convention de La Haye, est incompatible avec l'article précité de ladite Convention ;

« En conséquence, la Commission consultative recommande que, dans tous les territoires où temporairement il est encore permis de fumer l'opium, les mesures suivantes soient adoptées, si elles ne l'ont pas déjà été :

« 1° Il ne sera désormais vendu d'opium à fumer qu'aux fumeurs immatriculés ;

« 2° Il sera fixé un délai de courte durée dans les limites duquel les fumeurs d'opium pourront se faire immatriculer comme tels, et, passé ce délai, aucun nom ne pourra être ajouté à la liste des fumeurs immatriculés. »

La critique contre cette opinion ne se fit pas attendre. La première méthode, dit-on, abaissement des prix pourra jouer pour éviter et diminuer la contrebande, mais il ne faut pas oublier qu'il existe des stocks considérables et que le prix de l'opium de contrebande pourra, pendant longtemps, concurrencer avec chances de succès, les prix pratiqués par les gouvernements.

L'autre solution proposée, limitation du nombre des fumeurs, encouragerait, dirent certains délégués, la contrebande. C'est d'ailleurs le système appliqué à Formose, et ses résultats ne sont guère brillants puisque la contrebande d'opium provenant de Chine n'a pas cessé, et que le nombre des fumeurs clandestins est en augmentation.

La proposition de M. Lyall constituait, au moins indirectement, un blâme pour divers gouvernements; aussi fut-elle combattue. Elle fut repoussée par neuf voix contre trois et quatre abstentions.

En résumé, les débats qui se sont déroulés au sujet de la Conférence de Bangkok n'ont pas beaucoup contribué à apporter des éclaircissements sur la question de l'opium à fumer. Il faut craindre que pendant longtemps les résultats ne soient pas plus probants. Cependant la réunion périodique de Conférences, ayant le même but que celle de Bangkok, n'est pas inutile, et cela permettra au contraire de se rendre compte des progrès effectués et de prendre des mesures opportunes. La poussée de l'opinion publique forcera bien les gouvernements à prendre des initiatives plus nombreuses (1).

(1) Nous recevons, du Secrétariat de la S. D. N., le 21 mars 1933, une lettre dont nous extrayons : « En ce qui concerne l'accord pour la suppression de l'habitude de fumer l'opium, faite à Bangkok, le 27 novembre 1931, je vous informe que jusqu'à ce jour nous n'avons reçu aucune ratification de la part des pays signataires de cet acte. »

CHAPITRE III

La question de l'opium devant la S. D. N. depuis 1931

Dans un chapitre précédent, nous avons étudié l'œuvre des différents organismes de la Société des Nations, relativement à l'opium, jusqu'en 1931, année pendant laquelle se tinrent les deux grandes Conférences de Genève et de Bangkok. Les réunions qui suivirent ces Conférences furent surtout occupées à en discuter les résultats et à chercher les moyens pratiques de mettre, le plus rapidement possible en vigueur, les Accords conclus ; aussi ne peut-on comprendre ce qui s'est passé depuis 1931, si l'on n'a point examiné au préalable les débats et résultats des Conférences.

SECTION I. — LA QUINZIÈME SESSION DE LA COMMISSION CONSULTATIVE (I)

Réunie à Genève du 15 avril au 4 mai 1932, la Commission consultative du trafic de l'opium et autres

(1) Les renseignements contenus dans cette section sont extraits des documents C. 575, M. 282.1932.XI de la S. D. N. et C. 420, M. 229.1932.XI de la S. D. N.

drogues nuisibles fut présidée par M. Bourgois, délégué de la France.

Les discussions des résultats obtenus par la Conférence de Bangkok déjà vues par ailleurs ne seront pas rapportées ici.

La Commission examina les rapports annuels sur le trafic de l'opium et autres drogues. En 1930, une réduction considérable de la production totale des stupéfiants, due à une stricte application des Accords de Genève de 1925 et au renforcement du contrôle administratif dans les divers pays, se fit sentir. De nouvelles mesures législatives furent édictées en France et en Suisse. En Yougoslavie, une loi sur les stupéfiants est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1932, tandis qu'un décret, sur le même sujet, était promulgué en Pologne le 15 décembre 1931.

La Commission s'occupa ensuite du trafic illicite qui continue à être une des plus graves questions dans le domaine de l'opium et des stupéfiants. Les recommandations suivantes furent formulées :

1° Les Gouvernements sont priés d'inclure dans leur rapport annuel à la Société des Nations des renseignements complets sur :

- a) la réglementation à laquelle est soumise chez eux l'exercice de la pharmacie ;
- b) les conditions dans lesquelles est permise la vente de drogues dangereuses par les pharmaciens ;
- c) la surveillance des achats et ventes de ces drogues ;

2° Le Secrétaire général attire l'attention des Gouvernements sur l'importance de pénalités appropriées pour les infractions aux dispositions législatives rela-

tives aux stupéfiants. Le Secrétaire préparera un relevé des peines maxima que peuvent entraîner les délits relatifs au trafic illicite international ;

3° Le Secrétaire général priera les Gouvernements d'envisager la possibilité de considérer comme un délit le fait de livrer des stupéfiants ou de participer en qualité d'intermédiaire à leur livraison dans un pays, à moins d'y être autorisé par son propre Gouvernement ;

4° La Commission consultative insiste à nouveau sur la nécessité d'une collaboration étroite entre les Gouvernements, pour les enquêtes relatives aux opérations et aux déplacements des trafiquants illicites.

La Commission entendit au cours de cette session les déclarations de plusieurs délégués gouvernementaux relativement à la situation dans leurs pays respectifs.

C'est avec satisfaction que la Commission a enregistré les déclarations de Rusell Pacha, représentant de l'Egypte, suivant lesquelles le nombre des personnes s'adonnant, dans son pays, à l'usage de l'opium et des stupéfiants avait fortement diminué. Rusell Pacha a signalé que l'importation illicite de l'opium et de haschisch était en légère augmentation, mais que la contrebande de l'héroïne diminuait notablement. Il a ensuite expliqué que le Gouvernement égyptien se heurtait à certains obstacles dans la lutte qu'il a entreprise ; en effet la législation égyptienne prévoit une peine maximum de cinq ans de prison et de mille livres d'amende, mais cette loi n'est pas applicable aux trafiquants de nationalité étrangère. De l'avis de son éminent délégué, l'Egypte ne se débar-

rassera complètement de la toxicomanie que lorsqu'elle pourra frapper ces trafiquants.

Le représentant de la Grèce indique que son Gouvernement, pour permettre à l'Egypte de lutter contre les trafiquants de nationalité grecque, avait présenté à la Chambre un projet de loi permettant aux juges d'infliger des peines appropriées, aux trafiquants grecs arrêtés en Egypte.

On note aux Indes une diminution notable des importations de cocaïne, résultat d'une coopération plus étroite entre les Indes et le Japon.

Le délégué de la Turquie vint annoncer que son Gouvernement avait décidé d'adhérer à la Convention de La Haye de 1912, au Protocole additionnel de 1913, ainsi qu'à la Convention de Genève de 1925. Il a ajouté que deux ou trois fabriques de stupéfiants établies à Stamboul et dans les environs avaient été fermées. Ces diverses décisions prennent une valeur toute particulière si l'on considère que la Turquie est un pays producteur d'opium, et que l'adoption des mesures préconisées par les diverses Conférences réagit sur toute l'économie du pays.

Pour la Perse, le délégué gouvernemental expliqua le fonctionnement du système du monopole de l'exportation de l'opium brut. Il donna ensuite des précisions sur les termes du contrat passé entre le Gouvernement persan et le concessionnaire du monopole. La Commission prit acte de la décision de la Perse de ratifier la Convention de Genève de 1931, et exprima l'espoir que cette décision serait complétée à bref

délai par l'adhésion de la Perse aux Conventions de 1912 et de 1925.

Un long exposé des efforts déployés par le Gouvernement national de la Chine, pour appliquer des mesures administratives et législatives propres à réprimer le trafic illégal des stupéfiants, a été fait par le délégué de ce Gouvernement, M. Hoo Chi Tsai. Ce délégué a signalé, en outre, les difficultés que rencontre la Chine en ce qui concerne la répression du trafic illicite. La Commission a exprimé le désir de voir le Gouvernement chinois coopérer sans réserve avec les Gouvernements intéressés ou avec la Société des Nations, dans les enquêtes relatives à tous les cas importants de saisies.

★ ★

Il faut noter aussi la controverse qui s'est élevée entre la Commission et le Secrétariat général, au sujet de l'impression des procès-verbaux des séances de la Commission. Il était question de supprimer le crédit accordé pour la publication de ces procès-verbaux. A la suite d'un échange de vue portant sur la nécessité de conserver le système qui consiste à imprimer ces documents mis à la disposition du public, la Commission délégua son Président et son Vice-Président auprès du Secrétaire général, Sir Eric Drummond, avec mission d'insister sur la nécessité de continuer cette pratique.

Sir Drummond promit « de prendre l'affaire en main et de faire tout ce qui était en son pouvoir ». Il s'est déclaré prêt à soumettre le point de vue de la

Commission consultative à la Commission de contrôle qui s'occupe de l'impression des procès-verbaux de tous les organismes de la Société. En tous cas le Secrétaire s'efforcera de faire imprimer un compte rendu des questions les plus essentielles traitées au cours des sessions, et d'en assurer la publication sous quelque autre forme.

★★

Les travaux de la quinzième session ont fait l'objet d'un rapport au Conseil, lors de sa soixante-septième session.

La Commission a formulé son vif espoir qu'il soit possible d'utiliser dans l'avenir des fonds spéciaux, tels ceux offerts par le Gouvernement égyptien pour la lutte contre les stupéfiants, pour l'impression des procès-verbaux.

Le rapport contient aussi un résumé de l'examen des rapports annuels des Gouvernements pour les années 1929-1930 (1).

En outre l'élaboration d'un code modèle recommandée par l'Acte final de la Conférence sur la limitation de la fabrication, et renvoyée à la Commission par le Conseil, a été confiée à un sous-comité composé des délégués de l'Allemagne, de l'Espagne, des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, des Pays-Bas et de la Suisse (2).

(1) Voir plus haut, p. 118, l'étude de ces rapports.

(2) Cette Sous-Commission a élaboré ce Code qui forme le document n° C. 774, M. 365.1932.XI reproduit dans l'annexe,

Le trafic illicite a été examiné longuement au cours de la session, et le rapport au Conseil est complet à cet égard.

En ce qui concerne l'Accord signé à Bangkok, nous devons signaler ici les deux recommandations adoptées par la Commission :

« Se référant à la recommandation 10 de l'Acte final de la Conférence de Bangkok, à la suite de laquelle le Conseil a autorisé la Commission à donner son assistance si elle était demandée, la Commission suggère qu'il y aurait lieu de déterminer quel est l'avis des gouvernements intéressés, sur l'opportunité des recherches qui ont été recommandées (1), et (étant donné que ces recherches, si elles sont approuvées, devront nécessairement être faites principalement dans les pays où prévaut l'habitude de fumer l'opium) de leur demander quelles sont les facilités qui pourraient être données en vue de ces recherches, dans quelles mesures les questions mentionnées dans la recommandation ont déjà fait l'objet de recherches, et quels en ont été les résultats. »

La Commission s'est également occupée de deux résolutions émises, l'une par le Conseil, l'autre par l'Assemblée de la Société des Nations, relativement à la préparation d'une Conférence chargée d'examiner la possibilité de limiter et de contrôler la culture du pavot à opium, ainsi que la culture et la récolte de

(1) Ces recherches sont des recherches scientifiques relatives à la toxicomanie. (Effets physiologiques et psychologiques de l'opium, éléments de l'opium produisant ces effets, méthodes de traitements).

la feuille de coca. Ces résolutions seront étudiées dans une section spéciale du présent chapitre.

SECTION II. — LE COMITÉ CENTRAL PERMANENT
EN 1931-1932 (1)

Le Comité central permanent a tenu trois sessions depuis août 1931 : la onzième, du 19 au 22 octobre 1931 ; la douzième, du 18 au 22 janvier 1932, et, la treizième, du 15 août au 1^{er} septembre 1932.

Au cours de l'année écoulée, le Comité a consacré beaucoup de temps à la préparation des nouveaux travaux qui lui incomberont lorsque la Convention de limitation de 1931 entrera en vigueur. On a déjà préparé les projets des nouveaux tableaux statistiques nécessaires. Lors de la première séance de sa treizième session, le Comité central a adopté la résolution suivante :

« Des statistiques précises et complètes concernant le mouvement mondial des stupéfiants fournissent l'un des meilleurs mécanismes régulateurs de ce mouvement, et ce travail d'ordre statistique constitue l'un des buts principaux du Comité central permanent de l'opium. Dans la Convention de Genève de 1925, un certain nombre de lacunes se sont produites qui se trouvent comblées par les stipulations de la Convention de limitation de 1931. De ce fait, les travaux du Comité central seront rendus beaucoup plus efficaces lorsque la Convention de la limitation entrera en vigueur. Tant pour cette raison spéciale que pour le

(1) Extrait du document A. 35.1932.xi,

développement envisagé par les stipulations de la Convention de limitation, le Comité central permanent exprime le plus vif désir que les ratifications ou adhésions en nombre suffisant pour rendre efficace la Convention de limitation de 1931 aient lieu avant le 13 avril 1933. En conséquence, le Comité central se plaît à espérer que le Conseil attirera l'attention de tous les Etats membres de la Société des Nations sur les desiderata du Comité central. »

Pour l'année 1931 le Comité central a reçu la presque totalité des statistiques trimestrielles qui doivent lui être transmises aux termes de la Convention de Genève de 1925. Par contre, il n'en est pas de même pour les statistiques annuelles.

Nous ne retiendrons pas ici les statistiques qui intéressent seulement les stupéfiants autre que l'opium. En ce qui concerne le trafic illicite le Comité fait remarquer que les quantités saisies ont fortement diminué, sauf pour l'opium. En 1930, on a saisi 9.315 kilogrammes d'opium brut, et ce chiffre s'est monté à 22.180 kilogrammes en 1931 ; cela ne dénote pas nécessairement un accroissement proportionnel du trafic illicite, mais il semble certain que ce trafic n'est pas en voie de diminution, ainsi que l'on pourrait le souhaiter.

Ce rapport au Conseil sur les travaux du Comité central au cours de ses dernières sessions est accompagné d'un annexe comprenant des statistiques nombreuses, tant sur l'opium que sur les autres drogues nuisibles (1).

(1) Cf. Document n° L. N. P. O. 25.1932.XI de la Société des Nations.

SECTION III. — L'ASSEMBLÉE DE LA S. D. N. DE 1932

Le débat devant l'Assemblée a été préparé par des discussions au sein de la cinquième Commission. Le rapporteur, M. Paul Bastid (délégué de la France) a passé brièvement en revue l'œuvre accomplie par la Société des Nations dans le domaine de l'opium, depuis la dernière Assemblée. Puis la cinquième Commission a ensuite examiné la documentation qui lui a été soumise par le Secrétariat. Un point important qu'il convient de mettre en lumière est l'examen par cette Commission des assertions des gouvernements au sujet de la ratification de l'Accord de Genève de 1931. Dix-neuf pays ont fait savoir qu'ils ratifieraient la Convention dans le délai prévu ou en temps voulu.

Voici les réponses de ces gouvernements en octobre 1932 :

L'Allemagne fera tout son possible pour ratifier dans le délai prévu.

L'Autriche ratifiera en temps voulu.

La Belgique soumettra la Convention au prochain Parlement.

Le Canada ratifiera prochainement.

Le Chili fera tout son possible pour ratifier dans le délai prévu.

La Chine indique que la ratification est examinée par le pouvoir exécutif et législatif.

L'Espagne ratifiera prochainement.

La France se fera un point d'honneur d'être l'une des premières à ratifier.

La Grèce soumettra la Convention au prochain Parlement.

La Hongrie déposera en novembre un projet de loi et est sûre qu'il sera adopté.

L'Inde se propose de ratifier aussitôt que la loi sur les stupéfiants sera amendée.

L'Italie ratifiera avant la fin de l'année.

Le Japon fera tout son possible pour ratifier dans le délai prévu.

Les Pays-Bas feront également tout leur possible pour ratifier dans le délai prévu.

La Pologne soumettra la Convention au prochain Parlement.

Le Royaume-Uni a pris toutes les mesures législatives pour rendre possible la ratification dans le délai prévu ; sa décision de ratifier est inconditionnelle.

La Suisse ratifiera en temps voulu.

La Tchécoslovaquie fera tout son possible pour ratifier dans le délai prévu.

Le Venezuela, enfin, soumettra la Convention au prochain Parlement.

Après avoir entendu ces déclarations, la Commission ayant toutes les raisons de croire que des ratifications seront déposées avant le 13 avril 1933, en nombre suffisant pour mettre la Convention en vigueur, a adopté à l'unanimité la demande tendant à ce que les dépenses qui seront occasionnées par la mise en vigueur de la Convention furent inscrites de nouveau au budget (la Commission de Contrôle de la Société des Nations avait proposé de les rayer du budget), et votées par l'Assemblée.

Puis il y eut une discussion générale à la suite de

laquelle la Commission recommanda de faire tous les efforts possibles pour réunir, sous une forme complète, la documentation nécessaire en vue de la Conférence pour la limitation de la production des matières premières.

L'œuvre effective de la Commission s'est achevée par cette recommandation, jointe à l'instance sur la nécessité de prévoir les fonds requis pour l'impression des procès-verbaux de la Commission consultative de l'opium.

L'Assemblée suivit sa cinquième Commission dans ses recommandations. Elle adopta aussi la résolution suivante relative à la mise en vigueur de la Convention de Genève de 1931 :

« Considérant qu'à la Conférence tenue à Genève en mai, juin et juillet 1931, une Convention a été conclue, dont l'objet a été de rendre effective, par voie d'accord international, la limitation de la fabrication des stupéfiants aux besoins légitimes du monde pour les usages médicaux et scientifiques, et de réglementer leur distribution ;

« Que la dite Convention a été signée au nom de leurs Gouvernements respectifs avant le 31 décembre 1931 par les plénipotentiaires, dûment autorisés à cet effet, de quarante-deux des cinquante-quatre Etats représentés à la dite Conférence ;

« Qu'il est prévu à l'article trente de la Convention qu'elle entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après que le Secrétaire général de la Société des Nations aura reçu les ratifications ou les adhésions de vingt-cinq membres de la Société des Nations ou Etats non membres, y compris quatre Etats parmi les suivants :

Allemagne, Etats-Unis, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, France, Japon, Pays-Bas, Suède, Turquie ; qu'à ce jour, six Etats seulement, à savoir : Etats-Unis d'Amérique, Perse, Pérou, Portugal, Soudan et Suède, ont ratifié la dite Convention ou y ont adhéré ;

« Et qu'aux termes du Protocole de signature, il importe que la dite Convention soit ratifiée à la date du 13 juillet 1933 au plus tard ;

« L'Assemblée accueille favorablement les déclarations faites pendant la présente session, visant la ratification, et prie instamment les pays qui n'ont pas signifié leurs intentions en ce qui concerne la ratification, de faire de sérieux efforts pour être en mesure de ratifier la dite Convention ou d'y adhérer dans le plus bref délai possible, et en tous cas à la date du 13 avril 1933, au plus tard. »

Puisse ce vœu être entendu par les Etats intéressés. Il est extrêmement important, pour le succès de la lutte contre les stupéfiants, que la Convention qui constitue une arme efficace soit ratifiée et mise en vigueur le plus rapidement possible. Aucun document officiel n'a été publié depuis novembre 1932, jusqu'à ce jour (avril 1933). Aussi rien n'est parvenu à notre connaissance au sujet des ratifications et adhésions qui auraient pu être reçues (1).

En fait des progrès intéressants ont été réalisés par la Société des Nations dans le domaine de l'opium. La collaboration a été utile : la Société des Nations se

(1) Voir dans l'annexe la liste des ratifications ou adhésions au moment de mettre sous presse.

propose de réunir les données à l'usage de la prochaine Conférence pour la limitation de la production de l'opium brut et des feuilles de coca. Ce sont ces travaux préparatoires que nous devons examiner en terminant l'étude des diverses manifestations des organismes de la Société des Nations, et leur œuvre.

SECTION III. — TRAVAUX PRÉPARATOIRES EN VUE D'UNE
CONFÉRENCE POUR LA LIMITATION ET LE CONTROLE DE
LA CULTURE DU PAVOT AINSI QUE LA CULTURE ET LA
RÉCOLTE DE LA FEUILLE DE COCA.

Lors de sa douzième session l'Assemblée de la Société des Nations a été amenée à examiner le problème de la limitation de la production des matières premières, d'où proviennent les stupéfiants. Elle estima que la limitation de la fabrication des stupéfiants constituait un pas important vers la limitation ultérieure de la production des matières premières. A cet effet le représentant du Panama a présenté une résolution demandant que toute la documentation susceptible de servir de base aux travaux d'une Conférence pour la limitation de la production, soit recueillie. De son côté, le représentant de la Grande-Bretagne a déposé un amendement invitant l'Assemblée à préciser que la limitation devrait s'étendre à la culture et à la récolte de la feuille de coca. En conséquence, l'Assemblée a chargé la Commission de l'opium :

« D'entreprendre dans le plus bref délai, la compilation et la documentation nécessaires pour servir de base aux travaux d'une Conférence sur la limitation

de la production de l'opium, de la culture et de la récolte de la feuille de coca. »

Les délégations de certains pays producteurs de la matière première ont déclaré qu'ils n'avaient pas d'objections à faire à cette étude préliminaire, mais qu'ils espéraient que par esprit de collaboration internationale, les autres Etats tiendraient compte de l'aspect économique de la question, et des difficultés qu'elle soulevait pour eux. Le représentant de la Perse, notamment, a fait observer que les exportations d'opium dans son pays atteignaient 25 % du commerce extérieur.

C'est à la suite de cette résolution que la Commission consultative a été amenée à s'occuper, au cours de sa quinzième session, des travaux préparatoires en vue d'une telle Conférence. La Commission a été saisie de deux décisions : la décision du Conseil du 22 janvier 1931, lui demandant d'étudier la proposition de la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient, selon laquelle la Société des Nations devrait inviter les Gouvernements intéressés à se réunir en une Conférence afin d'étudier la possibilité de limiter et de contrôler la culture du pavot ; et, d'autre part, la résolution de la douzième Assemblée que nous venons de relater ci-dessus.

Pour remplir cette double tâche la Commission pensa qu'il était utile d'entendre tout d'abord l'avis de représentants de pays intéressés. C'est dans ces conditions que la Commission reçut l'avis de plusieurs nations.

Pour la Turquie, le problème de la limitation de la culture du pavot à opium soulève de très graves diffi-

cultés sociales, économiques et financières. Il y a lieu de tenir compte des intérêts des petits cultivateurs ruraux des pays producteurs, car la répercussion qu'aurait sur leurs revenus la limitation serait très sensible. Cependant, le Gouvernement turc est disposé à étudier le principe du contrôle de la culture du pavot à opium.

Le représentant de la Perse, M. Sepahbodi, insiste sur les sérieuses conséquences qu'aurait pour son pays toute mesure tendant à restreindre la culture du pavot à opium. Néanmoins, il a reçu de son Gouvernement l'ordre de dire que ce dernier n'a point d'objection de principe à formuler à la convocation d'une Conférence, en vue de cette limitation. La documentation à réunir semble considérable, mais à cet égard, également, la Perse fera de son mieux.

M. Fuller, délégué des Etats-Unis, dit qu'à l'avis de son Gouvernement, la seule solution radicale du problème du trafic illicite des stupéfiants est de limiter la culture des matières premières. C'est pourquoi il a entendu avec plaisir les représentants des pays producteurs déclarer qu'ils étaient disposés à participer à une Conférence qui se réunirait éventuellement pour cet objet. Il est également important qu'une documentation complète soit recueillie et étudiée soigneusement d'avance, de telle sorte que la Conférence, lorsqu'elle se réunira, puisse prendre une décision mûrie. Les invitations à participer aux travaux de cette Conférence ne devraient pas être limitées seulement aux pays qui sont actuellement producteurs d'opium, mais devraient s'étendre à tous ceux qui se livrent ou qui peuvent se livrer dans l'avenir à cette culture.

La Commission a estimé qu'il conviendrait tout d'abord d'établir deux questionnaires, l'un portant sur le pavot et l'autre sur la feuille de coca. Dans ce but elle a arrêté les grandes lignes du premier questionnaire ; pour le second elle a demandé aux délégués de la Bolivie, du Pérou, du Japon et des Pays-Bas, ainsi qu'au Secrétariat, de procéder à une consultation préliminaire.

Le plan du questionnaire, en ce qui concerne l'opium, a été arrêté de la façon suivante :

Il conviendrait tout d'abord de connaître les besoins du monde en opium brut. L'on trouvera sur ce point les données utiles dans les rapports que reçoivent déjà la Commission consultative et le Comité central permanent.

Dans un second point on envisagerait la production actuelle d'opium. Sir Malcolm Delevingne est d'avis que l'on devrait demander les renseignements suivants : 1° la superficie cultivée, si elle est connue, et les méthodes qui ont servi à la déterminer ; 2° la production brute en distinguant entre : a) les quantités utilisées ou placées sur le marché à l'état brut et b) les quantités de produits standardisés ou travaillés avant d'être mis sur le marché, avec des détails quant à la nature de ce standardisation ou de ce travail.

On étudierait ensuite, dans une troisième partie de ce questionnaire, le problème du remplacement. Sir Malcolm Delevingne propose que l'on invite les Gouvernements de tous les pays producteurs à fournir un rapport au point de vue social, économique et financier, de la production de l'opium pour le pays, et à formuler les observations qu'ils auraient à faire sur le

projet. En particulier les possibilités pratiques qu'offre le remplacement par d'autres cultures et d'autres industries devraient être discutées. L'enquête et le rapport sur la Perse pourraient être proposé comme modèle.

Pour ce qui est relatif au contrôle international, sir John Campbell fait observer qu'il est déjà exercé. Quant au contrôle national, les questions à poser devraient porter sur les points suivants : 1° nature du contrôle exercé en vue d'empêcher une culture illicite; 2° existence, ou possibilité de création d'un système de contrôle de la superficieensemencée, tel que l'on soit sûr que toute la production aille au commerce licite ; 3° existence d'un contrôle efficace ou possibilité d'exercer un contrôle sur la production totale des superficies licitement cultivées, jusqu'au moment où elle atteint les débouchés autorisés pour le commerce, la consommation intérieure, ou le commerce d'exportation ; 4° l'efficacité de ce contrôle et la possibilité de le développer ou de l'améliorer.

Après avoir discuté les termes des questionnaires, la Commission a décidé de prier le Conseil d'adresser une lettre au Gouvernement péruvien, pour lui demander de bien vouloir fournir des renseignements sur la culture de la coca au Pérou, en vue de la préparation du questionnaire, et de l'inviter en même temps, à envisager s'il lui serait possible d'adhérer à la Convention de Genève de 1925.

L'Assemblée, après avis de sa cinquième Commission, a remercié la Commission consultative du travail accompli à ce sujet et a insisté pour que toute la

documentation nécessaire à la Conférence projetée soit réunie dans le plus bref délai.

La Société des Nations a compris qu'il était temps, maintenant, de s'attacher à la racine même du mal, et ses efforts actuels sont hautement louables. Si la Conférence répond aux espoirs que tous les hommes de bonne volonté ne manquent pas de former, la lutte contre l'opium atteindra un stade tel que la contrebande ne pourra plus exister, si ce n'est sur des quantités infimes.

Il y a seulement un point délicat : c'est la grandeur de la tâche que la Conférence doit embrasser. Peut-être eut-il mieux valu diviser en deux parties distinctes l'œuvre restant à accomplir. La prochaine Conférence doit porter son étude à la fois sur le pavot à opium et sur la coca. Or, dans certains pays, la coca n'est pas cultivée, dans le sens propre du terme ; elle pousse un peu partout, comme un arbuste sauvage, et il est à craindre que les pays intéressés, qui sont pour la plupart situés dans l'Amérique du sud, ne puissent pas supprimer la croissance spontanée de la plante. Servant la plupart du temps de haie, ces arbustes, non exploités aujourd'hui en vue de la fabrication de la cocaïne, pourraient devenir des sources d'alimentation pour le trafic illicite. Aussi une Conférence spéciale eut peut-être été utile à ce sujet. Cependant, attendons avec confiance les résultats que ne manqueront pas d'obtenir les gouvernements lors de la Conférence, que nous souhaitons voir réunir dans un délai très prochain.

CHAPITRE IV

**Questions posées par la limitation
de la production et de la consommation de l'opium**

La limitation de la production du pavot à opium, qui serait la meilleure mesure à prendre contre le fléau de l'opiomanie, soulève des problèmes très graves de conséquences à un double point de vue, tout d'abord au point de vue économique, pour le pays producteur, qui verra ses ressources affaiblies par suite de la diminution de la demande d'opium, et d'autre part, au point de vue budgétaire, puisque, pour certains gouvernements, les ressources qu'ils tirent de l'opium sont considérables.

Il est donc nécessaire, avant de terminer cette étude d'examiner ces deux problèmes, particulièrement importants pour la direction à donner par la suite à la lutte entreprise contre les stupéfiants.

**SECTION I. — RÉPERCUSSION ÉCONOMIQUE
DE LA LIMITATION DE LA PRODUCTION**

« En Chine, la situation du pays rendait lettre morte l'interdiction de la culture du pavot. La Perse, de son

côté se heurtait à d'énormes difficultés pour réduire rapidement sa production, car sur vingt-six provinces, l'opium était produit dans dix-huit et il représentait vingt à vingt-cinq pour cent du chiffre total des exportations, sans parler du fait que dans certaines provinces le pavot constituait pratiquement la seule récolte qui rémunère véritablement le travail du cultivateur... Les cultures de remplacement exigeaient de l'argent, du temps, des techniciens, des débouchés que le Gouvernement persan était loin de fournir par ses propres ressources. Le problème était le même en Yougoslavie, où l'opium est l'« or noir » des paysans du Sud et où il ne servait qu'à des buts commerciaux », écrivait M. Oloff Hoijer (1).

Cet exposé rapide de la situation dans certaines contrées, montre la complexité du problème. Il ne faudrait cependant pas le considérer comme insoluble. Nous allons voir que dans bien des régions il a été résolu de façon satisfaisante.

Au cours de la quinzième session de la Commission consultative, Sir John Campbell, délégué de l'Inde, attire l'attention de la Commission sur ce fait que la superficieensemencée en 1930 atteint approximativement vingt-cinq pour cent de celle cultivée en 1923 et un cinquième de celle de 1913. Ces chiffres accusent donc une réduction très sensible et graduelle de la production de l'opium. On constate une diminution correspondante dans les exportations de l'opium en provenance de l'Inde. Il n'y a eu d'exporté en 1930 que

(1) Extrait de l'article d'Orloff HOIJER : *La question des stupéfiants et la S. D. N.*, dans la *Revue de Droit International*, 1931.

quatre mille huit cents quatre-vingt-deux caisses contre douze mille deux cents trente et une en 1919. Le représentant de l'Inde est heureux de faire connaître aussi qu'en 1935 toute exportation aura cessé. A ce sujet, Sir John Campbell ne croit pas qu'il y aurait une difficulté quelconque à réduire la production de manière qu'elle suffise simplement à la consommation intérieure et aux exportations d'opium à destination de l'Angleterre pour des fins médicales et scientifiques.

De toute manière, on peut dire que le Gouvernement de l'Inde donne par là des preuves convaincantes de sa sincérité, en réduisant de dix pour cent chaque année les exportations d'opium. « Il faut se rendre compte que cette décision absolument spontanée, ajoute le représentant de l'Inde, entraîne pour le Gouvernement la perte de recettes annuelles d'un montant de plusieurs millions de livres ».

Cette politique de l'Inde prouve que le remplacement de la culture du pavot par d'autres cultures, est dans la limite des possibilités, au moins pour des pays ayant une situation géographique et climatérique semblable à celle de cette région.

Dans les Etats Shans, le problème paraît plus difficile à résoudre. Le remplacement du pavot par d'autres cultures entraînerait de graves inconvénients, car le sol en général ne se prête guère à d'autres cultures, et, par ailleurs, l'opium est le seul produit agricole ayant une valeur intrinsèque assez grande pour supporter le coût élevé du transport à destination du marché. Il n'existe en effet, aucun moyen moderne de communication dans ces Etats. Les routes sont pour ainsi dire inexistantes et les transports doi-

vent se faire la plupart du temps par portage, procédé long et coûteux.

Hussein Khan Ala a souligné en 1932 que le nombre des opiomanies en Perse était en décroissance, et que son Gouvernement espérait pouvoir abolir dans un délai de dix années l'usage de l'opium, sauf pour les besoins médicaux. Faisant allusion à un passage du rapport de la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient, qui prévoit une assistance financière d'ordre international, en vue du remplacement de la culture du pavot par d'autres genres de production, ce représentant a déclaré que si, en devenant partie aux Conventions de La Haye et de Genève, dans un laps de temps rapproché, la Perse était obligée d'adopter des mesures de ce genre, elle ne manquerait pas d'en saisir la Société des Nations, qui, dans le passé, a déjà résolu pour d'autres pays des difficultés économiques, pour le moins aussi graves.

La question pour la Perse, se ramènerait donc à un problème financier qu'il serait facile de résoudre avec l'aide de toutes les autres nations.

La Turquie, autre pays producteur, était prête en avril 1932 à adhérer aux Conventions de La Haye et de Genève, et à appliquer strictement les mesures qui en découlent. Pour cette nation le problème est du même ordre que pour la Perse et les difficultés indéniables qui seront rencontrées, ne seront pas insurmontables.

La situation actuelle en Chine ne permet pas d'envisager à brève échéance l'interdiction de la culture

du pavot. Cependant, l'état d'anarchie où se trouve cette nation divisée par des luttes intérieures, ne durera pas toujours, et il est à souhaiter que le réveil du sentiment national, compris comme il doit l'être dans une civilisation moderne, ne tarde pas à se produire. Un pouvoir central, puissant et obéi, pourra reprendre à son compte les réformes qui avaient donné des résultats plus que satisfaisants de 1907 à 1917. Le problème du remplacement pourra être résolu de la même façon qu'il l'a été pendant cette période, c'est-à-dire par une culture rationnelle du riz et des céréales ; on obtiendra ainsi comme résultat subsidiaire une production plus forte de produits alimentaires mettant la Chine à l'abri des famines qui la déciment si souvent.

Il semble bien que dans ces conditions, le problème économique, posé par la limitation de la culture du pavot, pour difficile qu'il soit, n'est pas insoluble ; et, il paraît probable qu'il donnera lieu à des difficultés infiniment moindres que celui de la limitation de la culture de la coca.

SECTION II. — RÉPERCUSSION BUDGÉTAIRE

DE LA LIMITATION DE LA PRODUCTION

Le second aspect du problème de la limitation de la production, et aussi de l'usage de l'opium, est la répercussion que ces limitations auront sur les finances des gouvernements. Là aussi le problème, grave, n'est pas sans solution.

§ 1^{er}. — *Recettes tirées actuellement de l'opium*

Le pourcentage de ces recettes par rapport au budget général des territoires envisagés, est extrêmement variable. Il atteint parfois jusque près de 27 % de ces recettes. Dans l'île de Ceyland, la consommation d'opium est extrêmement faible, à tel point que les recettes apportées par les ventes et taxes diverses n'atteignent que 1/2.712^e du budget, soit 0,04 %. Il est évident qu'il sera très facile de suppléer à ces recettes par un aménagement des autres impôts et taxes.

La situation est toute autre dans les Etablissements du Détroit où l'opium fournit 23 % des recettes de la colonie. Nous verrons dans le prochain paragraphe les mesures que les divers gouvernements envisagent pour assurer le remplacement des recettes provenant de l'opium.

Dans les Etats Malais fédérés le pourcentage, qui était de 14 en 1929, est tombé à 13 en 1930.

Mais le summum est atteint dans les Etats Malais non fédérés, où nous relevons les chiffres suivants pour 1930 :

23 % des recettes totales à Johore.

26,78 % à Kedah.

30,15 % à Perlis.

16,80 % à Kelantan.

Aux Indes Néerlandaises, les chiffres sont plus rassurants, quant à la possibilité de remplacement de ces recettes : en 1929, l'opium fournissait 4,86 % des

revenus globaux, et on note en 1930 une légère diminution : 4,58 %.

Dans le Nord-Bornéo, le revenu net tiré de l'opium en 1930 atteint 14,4 % des recettes totales de la colonie.

Les mesures prises en Indo-Chine pour restreindre l'usage de l'opium à fumer ont produit leurs fruits et un tableau du pourcentage des recettes nettes tirées de l'opium par rapport aux recettes totales renseigne utilement

1919 : 20,12 %	1925 : 9,20 %
1920 : 13,85 %	1926 : 6,29 %
1921 : 12,35 %	1927 : 6,67 %
1922 : 13,46 %	1928 : 5,18 %
1923 : 13,75 %	1929 : 4,70 %
1924 : 11,33 %	1930 : 4,40 %

Cette courbe décroissante du pourcentage ne peut être que de bonne augure pour ce qui pourra être fait dans l'avenir.

Pour le territoire à bail du Kouang-Toung, la situation est moins bonne puisque le pourcentage des recettes est passé de 3,5 % en 1929 à 8 % en 1930. Mais peut-être faut-il voir là un écart passager et ne pas y attacher plus d'importance que cela mérite, surtout dans un territoire restreint.

Pour Macao, un gros effort a été fait en quelques années puisque le pourcentage envisagé est tombé du chiffre impressionnant de 66,32 % en 1919-1920, à 22,16 % en 1928-1929. Il y a d'ailleurs une stabilisation autour de 25 %, chiffre indiqué dans le rapport annuel du Gouvernement pour les années 1929 et 1930.

A Formose, le pourcentage des recettes tirées de la vente de l'opium préparé par rapport aux recettes totales était de 2,04 en 1929 et de 3 en 1930 (1).

§ 2. — *Mesures prises en vue d'assurer le remplacement des recettes provenant de l'opium*

Ce sont de ces mesures que dépend, pour beaucoup, le succès d'une campagne loyale et fertile en résultats contre la production du pavot et surtout contre l'usage de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Les Gouvernements de certains territoires ont expliqué à la Commission consultative leur manière de voir. C'est cette manière de voir que nous allons relater ici.

1. *Etablissements du Détoit* : « Aucune difficulté grave n'est prévue en ce qui concerne le remplacement des recettes tirées de l'opium. Il existe un fonds de réserve des recettes de l'opium, atteignant quarante-trois millions de dollars que l'on se propose de conserver afin d'éviter les difficultés qu'entraînerait la période de transition. »

Telle est la réponse officielle du Gouvernement à la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Ce fond a été institué à la demande du Gouvernement impérial ; il est alimenté

(1) Si nous ne parlons pas ici des recettes des pays producteurs d'opium, tels que la Perse, la Turquie, etc., c'est que dans l'étude des cultures de remplacement il faudra nécessairement tenir compte de ces recettes pour les remplacer par celles tirées des nouvelles cultures. Cf. les suggestions de la Commission d'enquête en Perse, Document n° C. 580, M. 219.1926.xi,

par 10 % des recettes tirées de l'opium, qui sont ajoutées à vingt millions de dollars prélevés sur le fond de garantie de circulation monétaire et à dix millions pris sur les excédents de recettes de la colonie.

2. *Etats Malais fédérés* : Le même système du fond de réserve y fonctionne ; il se compose de dix millions de dollars auxquels viennent s'ajouter 15 % des recettes tirées de l'opium, ce qui, avec les intérêts capitalisés donnait en 1929 un total de vingt millions quatre cents mille dollars environ.

A Brunei application de la même méthode ; le fond reçoit 20 % des recettes provenant de l'opium.

3. *Nord-Bornéo* : En vue d'assurer le remplacement des recettes fournies par l'opium, les droits de douanes ont été relevés, et, depuis le 1^{er} janvier 1931, le caoutchouc, produit sur des terres acquises depuis janvier 1925 est frappé d'une redevance qui remplace petit à petit les recettes tirées de l'opium.

4. *Indes Néerlandaises* : Aucune mesure n'a été prise dans le sens envisagé ; le Gouvernement a déclaré aux enquêteurs : « Le développement rapide et continu du budget, depuis le début du siècle, exception faite de la période de guerre et d'après-guerre, fournit des raisons suffisantes pour estimer qu'il est possible de remplacer le déficit de recettes provenant de la vente de l'opium, sans recourir à des mesures extraordinaires, indésirables, du point de vue de la politique budgétaire. »

Ainsi le Gouvernement des Indes Néerlandaises affirme que des considérations d'ordre financier ne sauraient constituer un obstacle à l'exécution complète

des mesures susceptibles d'entraîner une diminution progressive de la consommation de l'opium.

5. *Indo-Chine* : dans son rapport, la Commission désignée en 1907, par le Gouvernement général, a proposé les mesures suivantes :

1° majoration des droits d'importation sur certains articles destinés à la consommation chinoise ;

2° majoration du droit sur la consommation du tabac ;

3° majoration du droit sur la consommation des huiles minérales ;

4° institution d'une loterie d'Etat.

Grâce à ces mesures on pourrait faire face à la suppression des recettes provenant de la vente d'opium par le Gouvernement.

Le Directeur des finances du Gouvernement général a été entendu par la Commission consultative en janvier 1930 ; il a déclaré qu'au cours des dernières années, les recettes tirées de l'opium étaient stationnaires avec une tendance à la diminution, tandis que la prospérité générale de l'Indo-Chine s'était constamment accrue.

Aucune mesure directe n'a été prise dans la colonie pour suppléer à la diminution des recettes provenant de l'opium, mais le Directeur général des finances pense que le problème fiscal qui se posera lorsqu'il sera possible de procéder à une nouvelle réduction ou même à la suppression totale de la consommation de l'opium sera délicat, sans être insoluble. Il a déclaré qu'à l'heure actuelle, des sommes considérables sont perçues au titre de l'opium sur une partie très restreinte de la population, et qu'une suppression de

l'opium à fumer entraînerait une charge fiscale supplémentaire pour la masse de la population. Les mesures susceptibles de produire un revenu suffisant pour remplacer les recettes tirées de l'opium seraient la majoration des droits sur le tabac et les huiles minérales.

Il a indiqué que pendant l'année 1929 des recettes s'élevaient au chiffre de 7.818.152 dollars sur un budget comportant comme total de recettes 166.300.000 dollars, soit une proportion de 4,7 % environ.

6. *Hong-Kong* : Il n'a pas été pris de mesures dans ce territoire. Mais les recettes tirées de l'opium sont affectées à des dépenses de capital, des améliorations et des travaux publics, elles sont dans la même situation que les recettes tirées de la vente des terres. Si ces recettes étaient insuffisantes, les travaux publics supplémentaires seraient retardés jusqu'à l'année suivante, de telle sorte que les diminutions pouvant se produire dans les recettes tirées de l'opium n'influeraient pas de façon sérieuse sur les finances de la colonie.

7. *Macao* : Ainsi qu'il ressort des indications données dans le paragraphe précédent de ce chapitre, sur les recettes annuelles provenant de l'opium. Macao a déjà eu à faire face à une diminution très importante des recettes tirées de l'opium ; cette diminution a été compensée par des impôts sur le tabac, les spiritueux et les vins, ainsi que sur les revenus des fonctionnaires civils du Gouvernement. Les impôts directs ont été également augmentés.

En raison de la diminution graduelle de recettes provenant de l'opium, le Gouvernement a l'intention

de tirer des recettes supplémentaires des tabacs et du vin, et de chercher de nouvelles sources de revenus. Le Gouvernement essaie aussi de réaliser des économies sur certaines dépenses et de constituer un fond de réserve dont les intérêts serviront à compenser, dans une certaine mesure, la diminution des recettes provenant de l'opium.

M. de Vasconcellos, représentant du Portugal à la Commission consultative a fait observer, qu'en tout état de cause, il serait difficile au Gouvernement de Macao de réorganiser immédiatement ses finances en excluant de son budget les recettes produites par la fabrication et la vente en régie d'opium préparé.

Cet examen des situations présentes dans les divers territoires et des mesures envisagées pour parer à la disparition des recettes provenant de l'opium montre que le problème de l'opium ne rencontre pas de ce côté de difficultés insurmontables et de fins de non-recevoir radicales. C'est donc tout spécialement du côté de la production que doit se tourner résolument la lutte. Nous essaierons d'indiquer dans notre conclusion quelles sont les mesures qui devraient être prises pour arriver à une suppression complète de l'habitude de fumer l'opium, et tout au moins de son usage licite. Les observations faites au cours de ce chapitre montrent que les gouvernements intéressés peuvent, sans risquer de détruire leur économie et leurs finances remplacer les recettes qu'ils tirent de la passion de l'opium.

C'est là une conclusion qui peut justifier nos espérances pour l'avenir.

CONCLUSION

Quelle solution préconiser ?

Nous venons de voir dans le dernier chapitre que les Gouvernements pourront résoudre, avec bien des chances de succès, le problème relatif à la suppression de l'usage de l'opium à fumer, lorsqu'ils n'auront plus à s'occuper que des réactions économiques et financières de cette suppression. Mais il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle une surproduction considérable de matière première facilite un commerce illicite florissant dont les Gouvernements sont obligés de tenir compte.

Quel est le but à atteindre, et vers lequel doivent converger tous les efforts ? Est-ce la suppression de la consommation illicite d'opium à fumer, ou est-ce la suppression de l'usage même de l'opium à fumer

Il est bien évident que seule la seconde solution

mérite que l'on s'y attache, car elle seule met fin à la terrible passion qui ravage des contrées entières.

Pour arriver à résoudre le problème, les Gouvernements intéressés peuvent mettre en action deux méthodes, totalement différentes l'une de l'autre : l'interdiction pure et simple, par voie législative, de l'usage de l'opium à fumer, ou l'autorisation de fumer l'opium restreinte soit à un groupe d'individus que l'on sait porté vers cet usage, soit seulement aux individus reconnus comme fumeurs invétérés, c'est-à-dire chez lesquels la suppression brusque de l'opium amènerait des troubles physiques graves.

La première méthode a été employée par le Gouvernement des Etats-Unis dans les îles Philippines. Le raisonnement tenu par les autorités peut se résumer ainsi : le système du monopole d'Etat accompagné ou non de rationnement, immatriculation des fumeurs, permet à la contrebande de s'exercer plus facilement, car il est très difficile de faire la distinction entre l'opium du Gouvernement et l'opium de contrebande ; puisque fumer est permis, le fumeur rationné cherchera dans le commerce illicite le complément de drogue, et il sera difficilement punissable. Au contraire si l'on admet le principe de la prohibition totale, le seul fait de fumer sera répréhensible, et l'action des agents chargés de la surveillance du trafic illicite sera grandement facilitée.

Ce raisonnement subtil ne résiste guère à l'examen, et les faits se chargent d'y faire échec.

Si le fumeur rationné recherche l'opium de contrebande, à plus forte raison l'opiomane privé de toute

drogue demandera-t-il au commerce illicite ce qui est nécessaire pour satisfaire sa passion. D'autre part, le service de répression peut s'exercer très facilement dans des régions où l'usage de l'opium est encore autorisé, si l'on adopte certaines mesures, préconisées par la Commission d'enquête sur le contrôle d'opium à fumer en Extrême-Orient.

L'examen impartial des faits d'ailleurs confirme cette opinion que la prohibition totale n'est pas arrivée au but cherché. Dans les îles Philippines, le trafic illicite est aussi florissant que dans les autres contrées asiatiques et océaniques. Le Gouvernement chinois est lui aussi partisan de cette méthode, mais les résultats obtenus dans l'immense empire n'amèneront pas beaucoup d'adeptes vers ce système.

Reste le second système : l'usage de fumer l'opium est reconnu licite, sauf à restreindre cet usage à certaines personnes ou à certaines catégories de personnes. C'est là ce qui est admis dans la grande majorité des territoires d'Extrême-Orient ; nous avons déjà vu les diverses modalités d'application, il convient seulement ici d'examiner quelles semblent être les meilleures de ces modalités pour les préconiser.

Le travail le plus utile qui a été fait à ce sujet est incontestablement le rapport et les conclusions de la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Regrettons que ces conclusions n'aient pas été adoptées, en général, par les gouvernements représentés à la Conférence de Bangkok, car c'est en les suivant que l'on parviendra à réprimer l'usage de l'opium.

Les mesures que l'opinion publique attend et serait heureuse de voir adopter par les Gouvernements peuvent se résumer ainsi :

L'action concertée des Etats permettra de prendre des mesures générales, car toute initiative particulière des autorités compétentes dans un seul territoire serait vouée à un échec certain.

Il est nécessaire de centraliser dans les mains des Gouvernements la fabrication de l'opium préparé ; ce monopole existe déjà dans la plupart des territoires, et cette mesure ne devrait pas, dans l'avenir, rencontrer des oppositions graves.

Ce monopole devrait s'étendre plus loin et embrasser la distribution de l'opium préparé aux consommateurs, sans passer par aucun intermédiaire qui aurait un intérêt plus ou moins direct à encourager l'usage de l'opium pour augmenter ses ventes.

Cette mesure serait facile à adopter si les gouvernements suivaient une recommandation de la Commission d'enquête visant la création de fumeries publiques et l'obligation de fumer dans des établissements. Il peut sembler paradoxal de préconiser la création de fumeries alors que l'opinion publique réclame leur fermeture. Mais si nous étudions d'un peu près la question nous arrivons à cette conclusion ; en effet, en rendant cette mesure obligatoire les gouvernements centraliseront dans ces établissements la totalité des fumeurs d'opium, ce qui permettra une immatriculation aussi complète que possible des opiomanes ; puis l'interdiction d'emporter de l'opium à domicile rendra beaucoup plus facile la tâche des services luttant contre le trafic illicite.

D'autre part, les opiomanes ainsi immatriculés pourront être soumis à un examen médical sérieux qui permettra de les classer en catégories distinctes, suivant qu'il s'agira de fumeurs invétérés, de fumeurs occasionnels ou de personnes non atteintes par la passion de l'opium ; un traitement médical pourra être approprié à chaque cas particulier, et les progrès constatés seront suivis avec facilité si le fumeur se rend régulièrement dans un établissement public.

Autre avantage encore de ce système : le dross pourra être ramassé par des agents du Gouvernement et ne servira pas à satisfaire la passion de l'opiomane, en l'intoxicant encore plus gravement que l'opium pur ; au point de vue de l'hygiène, les pipes pourront être désinfectées de façon régulière.

Dans des pays où l'opinion publique est hostile à l'opiomanie, le fait de se rendre dans des fumeries sera considéré comme dégradant et évitera la propagation de la passion.

Les fumeurs immatriculés sur des registres définitivement clos seraient rationnés journellement et ne seraient autorisés à conserver aucune provision d'opium à leur domicile, ils achèteraient à la fumerie la quantité à laquelle ils auraient droit, et la consommeraient sur place.

Parallèlement à ces mesures, les autorités des pays ravagés par l'opiomanie devraient lutter contre la demande d'opium à fumer. La formation d'une opinion publique nettement hostile à l'usage de l'opium est indispensable pour arriver à des résultats définitifs. Cette opinion publique serait créée par des articles de

presse, par des réunions publiques, par des Sociétés contre l'opium.

Enfin le sport et les distractions saines seraient mises à la portée des masses populaires, là surtout où sévit l'opiomanie. L'enseignement contre l'opium devrait avoir pour base l'instruction des maîtres, qui saisi-
raient toutes les occasions, d'après les conditions locales, pour enseigner à leurs élèves les dangers et les effets néfastes de l'habitude de fumer l'opium.

Les Gouvernements s'honoreraient s'ils adoptaient la recommandation de la Commission relative aux recettes tirées de l'opium. Les bénéfices provenant de l'exploitation du monopole de l'opium devraient être versés à une caisse spéciale qui aurait pour but de fournir des fonds aux différentes œuvres contre l'opium. Le trafic illicite serait combattu avec plus de chances de succès, les hôpitaux pourraient recevoir des intoxiqués pour les soigner, des subventions seraient versées aux sociétés privées s'occupant de la lutte ; l'excédent servirait à créer ou alimenter un fond de réserve destiné à permettre aux finances publiques de supporter sans dommage la disparition des recettes tirées de l'opium.

Toute ces mesures arriveraient à réduire au minimum le trafic illicite, en attendant que, par suite de la raréfaction des matières premières, ce trafic ne pouvant plus s'alimenter tombe de lui-même.

★
★ ★

Cette opinion est celle de M. Max-Léo Gérard, qui, fort bien documenté sur la question puisqu'il a fait

partie de la Commission d'enquête envoyée par la Société des Nations en Extrême-Orient, écrit :

« Faire de l'opium un monopole d'Etat, avec des comptes clairs et des agents publics, n'est pas légitimer un « vice », c'est adopter la seule méthode qui puisse donner un résultat un jour. La « prohibition », là où elle ne peut pas être imposée par la force n'est verbiage et illusion, ignorance ou hypocrisie, quand même ce manteau altier ne recouvre pas des intérêts inavouables... Il faudrait parallèlement aux mesures prises hors de Chine, appliquer en Chine un système de contrôle de la culture du pavot. Or, on ne peut attendre que les proclamations du Gouvernement actuel de Nankin, ni des Gouvernements provinciaux, arrêtent la sortie en fraude de l'opium chinois » (1).

Voilà posé le problème de l'opium sous son véritable aspect. Les difficultés actuelles que traverse le monde entier font reléguer un peu à l'arrière plan la question de l'opium.

Souhaitons que les Gouvernements, sur lesquels rejaillit l'honneur d'avoir conclu en 1931 une Convention sur la limitation de la fabrication des stupéfiants, à laquelle tout le monde rend hommage, puissent reprendre la tête du mouvement anti-opium.

Le succès de la Conférence pour la limitation de la production des matières premières semblent s'affirmer. Si les Gouvernements adoptent les mesures préconisées par la Commission d'enquête au cours de

(1) Extrait de l'article de Max-Léo GÉRARD sur *La question de l'Opium*, dans la *Revue Economique Internationale*, mai 1931.

Conférences ultérieures, l'humanité sera alors armée pour lutter contre les drogues, et le succès ne fera aucun doute.

VU : *Le Doyen,*

H. NEZARD.

VU A CAEN, LE 4 AVRIL 1933 :

Le Président du Jury de la thèse,

P. LAMPUÉ:

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Caen, le 5 avril 1933,

Le Recteur,

L. MAIGRON

APPENDICES

Convention de La Haye 1912

CHAPITRE PREMIER

OPIUM BRUT

Définition. — Par « opium brut » on entend :

Le suc, coagulé spontanément, obtenu des capsules du pavot somnifère (*papaver somniferum*), et n'ayant subi que les manipulations nécessaires à son emballage et à son transport.

Article 1^{er}

Les Puissances contractantes édicteront des lois ou des règlements efficaces pour le contrôle de la production et de la distribution de l'opium brut, à moins que des lois ou des règlements existants n'aient déjà réglé la matière.

Article 2

Les Puissances contractantes limiteront, en tenant compte des différences de leurs conditions commerciales, le nombre des villes, ports ou autres localités par lesquels

l'exportation ou l'importation de l'opium brut sera permise.

Article 3

Les Puissances contractantes prendront des mesures :

a) Pour empêcher l'exportation de l'opium brut vers les pays qui en auront prohibé l'entrée, et

b) Pour contrôler l'exportation de l'opium brut vers les pays qui en limitent l'importation,

à moins que des mesures existantes n'aient déjà réglé la matière.

Article 4

Les Puissances contractantes édicteront des règlements prévoyant que chaque colis contenant de l'opium brut destiné à l'exportation sera marqué de manière à indiquer son contenu, pourvu que l'envoi excède cinq kilogrammes.

Article 5

Les Puissances contractantes ne permettront l'importation et l'exportation de l'opium brut que par des personnes dûment autorisées.

CHAPITRE II

OPIUM PRÉPARÉ

Définition. — Par « opium préparé » on entend :

Le produit de l'opium brut, obtenu par une série d'opérations spéciales, et en particulier par la dissolution, l'ébullition, le grillage et la fermentation entrepris en vue de le transformer en extrait propre à la consommation.

L'opium préparé comprend le dross et tous autres résidus de l'opium fumé.

Article 6

Les Puissances contractantes prendront des mesures pour la suppression graduelle et efficace de la fabrication, du commerce intérieur et de l'usage de l'opium préparé, dans la limite des conditions différentes propres à chaque pays, à moins que des mesures existantes n'aient déjà réglé la matière.

Article 7

Les Puissances contractantes prohiberont l'importation et l'exportation de l'opium préparé ; toutefois, celles qui ne sont pas encore prêtes à prohiber immédiatement l'exportation de l'opium préparé, la prohiberont aussitôt que possible.

Article 8

Les Puissances contractantes qui ne sont pas encore prêtes à prohiber immédiatement l'exportation de l'opium préparé :

a) Restreindront le nombre des villes, ports ou autres localités par lesquels l'opium préparé pourra être exporté ;

b) Prohiberont l'exportation de l'opium préparé vers les pays qui en interdisent actuellement, ou pourront en interdire plus tard, l'importation.

c) Défendront, en attendant, qu'aucun opium préparé soit envoyé à un pays qui désire en restreindre l'entrée, à moins que l'exportateur ne se conforme aux règlements du pays importateur ;

d) Prendront des mesures pour que chaque colis exporté, contenant de l'opium préparé, porte une marque spéciale indiquant la nature de son contenu ;

e) Ne permettront l'exportation de l'opium préparé que par des personnes spécialement autorisées.

CHAPITRE III

OPIUM MÉDICINAL, MORPHINE, COCAÏNE, ETC.

Définitions. — Par « opium médicinal » on entend :

L'opium brut qui a été chauffé à 60° centigrades et ne contient pas moins de 10. pour cent de morphine, qu'il soit ou non en poudre ou granulé, ou mélangé avec des matières neutres.

Par « morphine » on entend :

Le principal alcaloïde de l'opium, ayant la formule chimique $C_{17} H_{19} NO_3$.

Par « cocaïne » on entend :

Le principal alcaloïde des feuilles de l'*Erythroxylon Coca*, ayant la formule $C_{71} H_{21} NO_4$.

Par « héroïne » on entend :

La diacetyl-morphine, ayant la formule $C_{21} H_{23} NO_5$.

Article 9

Les Puissances contractantes édicteront des lois ou des règlements sur la pharmacie de façon à limiter la fabrication, la vente et l'emploi de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs aux seuls usages médicaux et légitimes, à moins que des lois ou des règlements existants

n'aient déjà réglé la matière. Elles coopéreront entre elles afin d'empêcher l'usage de ces drogues pour tout autre objet.

Article 10

Les Puissances contractantes s'efforceront de contrôler, ou de faire contrôler, tous ceux qui fabriquent, importent, vendent, distribuent et exportent la morphine, la cocaïne et leurs sels respectifs, ainsi que les bâtiments où ces personnes exercent cette industrie ou ce commerce.

A cet effet, les Puissances contractantes s'efforceront d'adopter, ou de faire adopter, les mesures suivantes, à moins que des mesures existantes n'aient déjà réglé la matière :

a) Limiter aux seuls établissements et locaux qui auront été autorisés à cet effet, la fabrication de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs, ou se renseigner sur les établissements et locaux où ces drogues sont fabriquées, et en tenir un registre ;

b) Exiger que tous ceux qui fabriquent, importent, vendent, distribuent et exportent la morphine, la cocaïne et leurs sels respectifs soient munis d'une autorisation ou d'un permis pour se livrer à ces opérations, ou en fassent une déclaration officielle aux autorités compétentes ;

c) Exiger de ces personnes la consignation sur leurs livres des quantités fabriquées, des importations, des ventes, de toute autre cession et des exportations de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs. Cette règle ne s'appliquera pas forcément aux prescriptions médicales et aux ventes faites par des pharmaciens dûment autorisés.

Article 11

Les Puissances contractantes prendront des mesures pour prohiber dans leur commerce intérieur toute cession de morphine, de cocaïne et de leurs sels respectifs à toutes personnes non autorisées, à moins que des mesures existantes n'aient déjà réglé la matière.

Article 12

Les Puissances contractantes, en tenant compte des différences de leurs conditions, s'efforceront de restreindre aux personnes autorisées l'importation de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs.

Article 13

Les Puissances contractantes s'efforceront d'adopter, ou de faire adopter des mesures pour que l'exportation de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs de leurs pays, possessions, colonies et territoires à bail vers les pays, possessions, colonies et territoires à bail des autres Puissances contractantes, n'ait lieu qu'à la destination de personnes ayant reçu les autorisations ou permis prévus par les lois ou règlements du pays importateur.

A cet effet, tout gouvernement pourra communiquer, de temps en temps, aux gouvernements des pays exportateurs, des listes des personnes auxquelles des autorisations ou permis d'importation de morphine, de cocaïne et de leurs sels respectifs auront été accordés,

Article 14

Les Puissances contractantes appliqueront les lois et règlements de fabrication, d'importation, de vente ou d'exportation de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs :

- a) A l'opium médicinal ;
- b) A toutes les préparations (officinales et non officinales, y compris les remèdes dits anti-opium), contenant plus de 0,2 % de morphine ou plus de 0,1 % de cocaïne ;
- c) A l'héroïne, ses sels et préparations contenant plus de 0,1 % d'héroïne ;
- d) A tout nouveau dérivé de la morphine, de la cocaïne ou de leurs sels respectifs, ou à tout autre alcaloïde de l'opium, qui pourrait, à la suite de recherches scientifiques généralement reconnues, donner lieu à des abus analogues et avoir pour résultat les mêmes effets nuisibles.

CHAPITRE IV

Article 15

Les Puissances contractantes ayant des traités avec la Chine (Treaty Powers) prendront, de concert avec le Gouvernement chinois, les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée en contrebande, tant sur le territoire chinois que dans leurs colonies d'Extrême-Orient et sur les territoires à bail qu'ils occupent en Chine, de l'opium brut et préparé, de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs, ainsi que des substances visées à l'article 14 de la présente Convention. De son côté, le Gouvernement chinois prendra des mesures analogues pour la suppression de la contrebande de l'opium et des autres substances visées

ci-dessus, de la Chine vers les colonies étrangères et les territoires à bail.

Article 16

Le Gouvernement chinois promulguera des lois pharmaceutiques pour ses sujets, réglementant la vente et la distribution de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs et des substances visées à l'article 14 de la présente Convention, et communiquera ces lois aux gouvernements ayant des traités avec la Chine, par l'intermédiaire de leurs représentants diplomatiques à Pékin. Les Puissances contractantes ayant des traités avec la Chine examineront ces lois, et, si elles les trouvent acceptables, prendront les mesures nécessaires pour qu'elles soient appliquées à leurs nationaux résidant en Chine.

Article 17

Les Puissances contractantes ayant des traités avec la Chine entreprendront d'adopter les mesures nécessaires pour restreindre et pour contrôler l'habitude de fumer l'opium dans leurs territoires à bail, « settlements » et concessions en Chine, de supprimer *pari passu* avec le Gouvernement chinois les fumeries d'opium ou établissements semblables qui pourront y exister encore, et de prohiber l'usage de l'opium dans les maisons d'amusement et les maisons publiques.

Article 18

Les Puissances contractantes ayant des traités avec la Chine prendront des mesures effectives pour la réduction graduelle, *pari passu* avec les mesures effectives que le Gouvernement chinois prendra dans ce même but, du nom-

bre des boutiques, destinées à la vente de l'opium brut et préparé, qui pourront encore exister dans leurs territoires à bail, « settlements » et concessions en Chine. Elles adopteront des mesures efficaces pour la restriction et le contrôle du commerce de détail de l'opium dans les territoires à bail, « settlements » et concessions, à moins que des mesures existantes n'aient déjà réglé la matière.

Article 19

Les Puissances contractantes qui possèdent des bureaux de poste en Chine adopteront des mesures efficaces pour interdire l'importation illégale en Chine, sous forme de colis postal, tout aussi bien que la transmission illégale d'une localité de la Chine à une autre localité par l'intermédiaire de ces bureaux, de l'opium, soit brut, soit préparé, de la morphine et de la cocaïne et de leurs sels respectifs, et des autres substances visées à l'article 14 de la présente Convention.

CHAPITRE V

Article 20

Les Puissances contractantes examineront la possibilité d'édicter des lois ou des règlements rendant passible de peines la possession illégale de l'opium brut, de l'opium préparé, de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs, à moins que des lois ou des règlements existants n'aient déjà réglé la matière.

Article 21

Les Puissances contractantes se communiqueront, par l'intermédiaire du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas :

a) Les textes des lois et des règlements administratifs existants, concernant les matières visées par la présente Convention, ou édictés en vertu de ces clauses ;

b) Des renseignements statistiques en ce qui concerne le commerce de l'opium brut, de l'opium préparé, de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs, ainsi que des autres drogues ou leurs sels, ou préparations visées par la présente Convention.

Ces statistiques seront fournies avec autant de détails et dans un délai aussi bref que l'on considérera comme possibles.

CONVENTION DE L'OPIMUM DE LA HAYE DE 1912

Liste des Ratifications (1)

Albanie, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Danemark, Dantzig, République Dominicaine, Equateur, Espagne, Estonie, Etat libre d'Irlande, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Hongrie, Inde, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Libéria, Luxembourg, Mexique, Monaco, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Salvador, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Union Sud-Africaine, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie.

(1) Liste publiée dans le Document C. 420, M. 229.1932.xi, 2 de la S. D. N. — Ces pays ont signé également le Protocole relatif à la mise en vigueur de la Convention.

Première Conférence de l'opium à Genève, 1924-1925

ACCORD

L'EMPIRE BRITANNIQUE (AVEC L'INDE), LA CHINE, LA FRANCE, LE JAPON, LES PAYS-BAS, LE PORTUGAL ET LE SIAM.

Fermeement résolu à effectuer la suppression graduelle et efficace de la fabrication, du commerce intérieur et de l'usage de l'opium préparé, telle qu'elle est prévue au Chapitre II de la Convention internationale de l'Opium, du 23 janvier 1912, dans leurs possessions et territoires d'Extrême-Orient, y compris les territoires cédés à bail ou protégés, dans lesquels l'usage de l'opium préparé est encore autorisé, et

Désireux, pour des raisons d'humanité et en vue d'assurer le bien-être social et moral des peuples intéressés, de prendre toutes mesures utiles pour réaliser dans le délai le plus bref possible la suppression de l'opium à fumer ;

Ayant décidé de conclure un Accord additionnel à ladite Convention internationale ;

Ont nommé à cet effet pour leurs plénipotentiaires :

.....

Lesquels ayant examiné la situation actuelle au point de vue de l'application du Chapitre II de ladite Convention internationale de l'opium, dans les possessions et territoires d'Extrême-Orient susmentionnés, et

Prenant acte du fait que l'augmentation de la contrebande de l'opium dans la plus grande partie des territoires d'Extrême-Orient depuis la ratification de la Convention entrave, dans une mesure très sensible, la réalisation de la suppression graduelle et efficace de la fabrication, du commerce intérieur et de l'usage de l'opium préparé,

telle qu'elle est prévue dans la Convention, et que cette augmentation rend même moins efficaces certaines mesures déjà prises à cette fin, et

Tenant compte de la situation différente des divers pays ;

Ayant déposé leurs pleins pouvoirs, reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article I^{er}

Sauf ce qui est prévu au paragraphe 3 du présent article pour la vente en détail, l'importation, la vente et la distribution de l'opium constitueront un monopole d'Etat et le droit d'importer, de vendre et de distribuer l'opium ne pourra être affermé, concédé ou délégué à qui que ce soit.

2. La fabrication de l'opium préparé, destiné à la vente, devra également faire l'objet d'un monopole d'Etat, dès que les circonstances le permettront.

3. (a) Le Gouvernement devra mettre à l'essai, dans les régions où l'autorité administrative peut exercer une surveillance efficace, le système de la rétribution des personnes employées à la vente au détail et à la distribution de l'opium, au moyen d'un salaire fixe, et non d'une commission sur les ventes.

(b) Partout ailleurs, la vente au détail et la distribution de l'opium ne pourront se faire que par des personnes munies d'une licence du Gouvernement.

Le chiffre (a) ne s'applique pas lorsque le système des licences et du rationnement des consommateurs est en vigueur et donne des garanties équivalentes ou plus effectives.

Article II

La vente de l'opium aux mineurs est interdite. Toutes les mesures possibles seront prises par les Puissances con-

tractantes en vue d'empêcher la propagation parmi les mineurs de l'habitude de fumer l'opium.

Article III

L'entrée des fumeries est interdite aux mineurs.

Article IV

Les Puissances contractantes restreindront autant que possible le nombre des magasins de vente au détail, ainsi que celui des fumeries, dans les pays où elles sont autorisées.

Article V

L'achat et la vente du « dross » sont interdits, excepté si le « dross » est vendu au monopole.

Article VI

(1) Est interdite l'exportation de l'opium, soit brut, soit préparé, hors d'une Possession ou d'un Territoire, dans lesquels l'importation de l'opium destiné à être fumé est maintenue.

(2) Est interdit dans toute Possession ou Territoire de ce genre, le transit ou le transbordement de l'opium préparé.

(3) Sera également interdit, dans toute Possession ou Territoire de ce genre, le transit ou le transbordement de l'opium brut consigné à une destination se trouvant en dehors de la Possession ou du Territoire, à moins qu'un certificat d'importation, délivré par le Gouvernement du pays importateur et pouvant être accepté comme fournissant des garanties suffisantes contre la possibilité d'usage illicite, ne soit présenté au Gouvernement de la Possession ou du Territoire dont il s'agit.

Article VII

Les Puissances contractantes feront tous leurs efforts pour combattre l'usage de l'opium préparé dans leurs territoires respectifs, par l'enseignement dans les écoles, par la distribution de brochures et par tous autres moyens; à moins qu'elles n'estiment ces mesures inopportunes, en raison de la situation spéciale de ces territoires.

Article VIII

Les Puissances contractantes s'engagent à s'aider mutuellement dans leurs efforts pour arriver à la suppression de la contrebande par des échanges directs de renseignements et de vues entre les chefs des services intéressés.

Article IX

Les Puissances contractantes examineront dans l'esprit le plus favorable la possibilité de prendre des mesures législatives pour pouvoir punir les transactions illégitimes dont les éléments constitutifs auront été accomplis, dans un pays étranger, par une personne résidant sur leurs territoires.

Article X

Les Puissances contractantes fourniront tous les renseignements qu'elles pourront se procurer sur le nombre des fumeurs d'opium. Ces renseignements doivent être adressés au Secrétaire général de la Société des Nations, aux fins de publication.

Article XI

Le présent Accord ne vise pas l'opium uniquement destiné aux besoins médicaux et scientifiques.

Article XII

Les Puissances contractantes conviennent d'examiner périodiquement, à des dates qu'elles fixeront d'un commun accord, la situation en ce qui concerne l'application du Chapitre II de la Convention de La Haye du 23 janvier 1912 et du présent Accord. La première réunion aura lieu au plus tard en 1929.

Article XIII

Le présent Accord ne s'applique qu'aux Possessions et Territoires d'Extrême-Orient des Puissances contractantes, y compris les territoires cédés à bail ou protégés, dans lesquels l'usage de l'opium préparé est temporairement autorisé.

Lors de la ratification, chaque Puissance contractante pourra déclarer que son adhésion à l'Accord ne s'étend pas à un territoire quelconque sur lequel elle n'exerce qu'un protectorat et elle pourra adhérer ultérieurement à l'Accord pour tout protectorat ainsi exclu, au moyen d'une notification d'adhésion déposée entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations, qui notifiera immédiatement ce dépôt à toutes les autres Puissances contractantes.

Article XIV

Le présent Accord, dont les textes français et anglais font foi, sera sujet à ratification.

Le dépôt des ratifications sera effectué au Secrétariat de la Société des Nations le plus tôt qu'il sera possible.

L'Accord n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié par deux Puissances. La date de son entrée en vigueur sera le 90^e jour après la réception, par le Secrétaire général de

la Société des Nations, de la deuxième ratification. Ultérieurement, le présent Accord prendra effet en ce qui concerne chacune des Puissances contractantes 90 jours après la réception de la ratification.

Le présent Accord sera enregistré par le Secrétaire général de la Société des Nations le jour de son entrée en vigueur.

Article XV

S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer le présent Accord, la dénonciation sera notifiée par écrit au Secrétaire général de la Société des Nations, qui communiquera immédiatement copie de la notification à toutes les autres Puissances, en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Secrétaire général.

PROTOCOLE

Les représentants soussignés des Etats signataires de l'Accord relatif à l'usage de l'opium prépare, signé aujourd'hui, dûment autorisés à cet effet.

Soucieux d'assurer l'exécution complète et définitive des obligations et de renforcer les engagements qu'ils ont contractés en vertu des stipulations de l'article VI de la Convention de La Haye de 1912.

Prenant acte de ce que la Deuxième Conférence de l'opium a décidé d'adopter un Protocole par lequel certaines puissances devront établir dans un délai maximum de cinq ans un contrôle efficace sur la production, la distri-

bution et l'exportation de l'opium brut, de manière à empêcher le commerce illicite ;

Conviennt par les présentes des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

Les Etats signataires du présent Protocole reconnaissent que les dispositions de l'Accord signé aujourd'hui renforcent l'obligation contractée par les Etats signataires aux termes de l'article VI de la Convention de La Haye de 1912 et sont destinées à faciliter l'exécution de cette obligation qui continue à garder toute sa force et son plein effet,

Article 2

Dès que les pays qui cultivent le pavot auront assuré l'exécution effective des dispositions nécessaires pour empêcher que l'exportation de l'opium brut hors des territoires soumis à leur autorité ne constitue un obstacle sérieux à la réduction de la consommation dans les pays où l'usage de l'opium préparé reste temporairement autorisé, les Etats signataires du présent protocole renforceront les mesures qu'ils ont déjà prises conformément à l'article VI de la Convention de La Haye de 1912 et, s'il est nécessaire, en prendront de nouvelles pour réduire la consommation de l'opium préparé dans les territoires soumis à leur autorité, de manière que cet usage soit complètement supprimé dans un délai maximum de quinze ans à dater de la décision visée à l'article suivant.

Article 3

Une commission nommée à cet effet par le Conseil de la Société des Nations sera chargée, le moment venu, de constater l'exécution effective des dispositions que doivent pren-

dre les pays producteurs et qui sont visées à l'article précédent dans la mesure prévue audit article. La décision de cette commission sera sans appel.

Article 4

Au cas où à un moment quelconque de la période de quinze ans prévue à l'article II l'un des Etats signataires du présent protocole apprendrait que les dispositions à prendre par les pays producteurs visées audit article auraient cessé de recevoir une exécution effective, cet Etat aurait le droit de signaler des faits au Conseil de la Société des Nations ; si le Conseil, soit par un rapport d'une Commission nommée par lui pour se prononcer après enquête sur les faits signalés, soit par toutes autres informations dont il pourra disposer, reconnaît que les faits signalés sont exacts, les Etats intéressés auront le droit de dénoncer le présent Protocole. En ce cas, une conférence des Etats intéressés se réunira immédiatement, afin d'examiner les mesures à prendre.

Article 5

Dans l'année qui précédera l'expiration du délai de quinze ans prévu à l'article II, les Etats signataires du présent protocole, réunis en Conférence spéciale, examineront les mesures à prendre à l'égard des intoxiqués invétérés dont l'état pathologique aura été constaté par les autorités médicales du pays intéressé.

Article 6

Les Etats signataires du présent protocole coordonneront leurs efforts pour arriver à la suppression complète et défi-

nitive de l'usage de l'opium préparé. Afin d'atteindre ce but dans le plus bref délai possible, les mêmes Etats reconnaissant les difficultés que certaines Puissances peuvent rencontrer dans les circonstances actuelles pour assurer un contrôle efficace de la production, de la distribution et de l'exportation de l'opium brut, font un pressant appel aux pays qui cultivent le pavot, afin d'établir entre tous les Etats intéressés une collaboration confiante et active qui permettra de mettre fin au trafic illicite.

Article 7

Le présent protocole entrera en vigueur pour chacun des Etats signataires en même temps que l'Accord relatif à l'usage de l'opium préparé signé à la date d'aujourd'hui.

Article 8

Tout Etat représenté à la Conférence où a été élaboré le présent protocole peut y adhérer à tout moment après sa mise en vigueur.

ACTE FINAL

Dans une série de séances, la Conférence a arrêté le texte de l'Accord complémentaire et du Protocole portant la date de ce jour.

La Conférence, à l'exception de la Délégation chinoise, a en outre adopté la résolution suivante :

« Il a été signalé à la Conférence que, dans certains pays, le système des licences (ou de l'enregistrement) et du rationnement avait donné, en ce qui concerne la diminution du nombre des consommateurs d'opium, des résultats efficaces.

« Mais la Conférence a reconnu que dans d'autres pays, la contrebande qui égale et même dépasse le commerce licite, rend difficile l'application de ce système, et de l'avis des Gouvernements intéressés rend même cette application inutile et parfois dangereuse.

« En conséquence, la Conférence déclare que la possibilité d'adopter ces mesures ou de les maintenir dans les territoires où elles donnent satisfaction, dépend principalement de l'extension de la contrebande.

« Elle laisse donc aux Puissances contractantes qui n'ont pas encore appliqué ce système, le loin de choisir l'époque où les circonstances permettront de l'adopter et de prendre, en attendant, toutes mesures préparatoires qu'elles jugeront convenables. »

Le Représentant de l'Empire Britannique a déclaré signer le Protocole en formulant la déclaration suivante :

« Je déclare que ma signature apposée au présent Protocole est soumise, en ce qui concerne les Protectorats Britanniques, aux conditions figurant à l'article XIII de l'Accord signé aujourd'hui. »

Le Représentant du Portugal, en signant l'Accord, a formulé les déclarations ci-après :

1) « Le Gouvernement portugais, tout en acceptant le principe du monopole, tel qu'il est formulé à l'art. 1^{er}, ne s'engage en ce qui concerne la date à laquelle les mesures prévues au premier paragraphe entreront en vigueur, que sous réserve de la disposition du paragraphe 2 du même article.

2) « Le Gouvernement portugais, étant lié par un contrat conforme aux dispositions de la Convention de La Haye de 1912, ne pourra mettre à exécution les stipulations du para-

graphe 1^{er} de l'article 6 du présent Accord, aussi longtemps que les obligations découlant de ce contrat persisteront. »

Le Représentant de Siam a déclaré signer l'Accord en formulant la déclaration suivante :

« La Délégation siamoise a reçu pour instruction de signer l'Accord, réserve faite de l'article 1^{er}, paragraphe 3 (a) relatif à la date à laquelle cette disposition entrera en vigueur, et réserve faite de l'article V. La raison de ces réserves a été expliquée par le Premier Délégué de Siam le 14 novembre 1924. Le Gouvernement siamois espère mettre en vigueur le système d'enregistrement et de rationnement dans la période de trois ans ; à la fin de cette période la réserve en ce qui concerne l'article 1^{er}, paragraphe 3 (a) deviendra caduque. »

LISTE DES RATIFICATIONS (1)

Empire britannique (17 février 1926).

La signature du présent Protocole est soumise, en ce qui concerne les protectorats britanniques, aux conditions figurant à l'article XIII de l'Accord.

Inde (17 février 1926).

France (29 avril 1926).

Japon (10 octobre 1928).

Pays-Bas (y compris les Indes néerlandaises, Surinam et Curaçao) (1^{er} mars 1927).

Portugal (13 septembre 1926).

Tout en acceptant le principe du monopole, tel qu'il est formulé à l'article 1^{er}, ne s'engage, en ce qui con-

(1) Document C. 420, M. 229.1932.XI de la S. D. N.

cerne la date à laquelle les mesures prévues au premier paragraphe entreront en vigueur, que sous réserve de la disposition du paragraphe 2 du même article. Le Gouvernement portugais étant lié par un contrat conforme aux dispositions de la Convention de La Haye de 1912, ne pourra mettre à exécution les stipulations du paragraphe 1^{er} de l'article VI du présent Accord aussi longtemps que les obligations découlant de ce contrat persisteront.

Siam (6 mai 1927).

Réserve faite de l'article 1^{er}, paragraphe 3 a), relatif à la date à laquelle cette disposition entrera en vigueur, et réserve faite de l'article V. La raison de ces réserves a été expliquée par le premier délégué du Siam, le 14 novembre 1924. Le Gouvernement siamois espère mettre en vigueur le système d'enregistrement et de rationnement dans la période de trois ans ; à la fin de cette période, la réserve, en ce qui concerne l'art. 1^{er} paragraphe 3 a), deviendra caduque.

Deuxième conférence de l'opium, à Genève 1924-1925

CONVENTION

Considérant que l'application des dispositions de la Convention de La Haye du 23 janvier 1912 par les Parties contractantes a eu des résultats de grande importance, mais que la contrebande et l'abus des substances visées par la Convention continuent encore sur une grande échelle ;

Convaincues que la contrebande et l'abus de ces substances ne peuvent être supprimés effectivement qu'en

réduisant d'une façon plus efficace la production et la fabrication de ces substances et en exerçant sur le commerce international un contrôle et une surveillance plus étroits que ceux prévus dans ladite Convention ;

Désireuses de prendre de nouvelles mesures en vue d'atteindre le but visé par ladite Convention et de compléter et de renforcer ses dispositions ;

Conscientes que cette réduction et ce contrôle exigent la coopération de toutes les Parties contractantes ;

Confiantes que cet effort humanitaire recevra l'adhésion unanime des pays intéressés ;

Les Hautes Parties contractantes ont décidé de conclure une Convention à cet effet et ont désigné pour leurs plénipotentiaires :

(*Suivent les noms des Chefs d'Etats et de leurs plénipotentiaires*), qui, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

CHAPITRE I. — DEFINITIONS

Article 1^{er}

Aux fins de la présente Convention, les Parties contractantes conviennent d'accepter les définitions suivantes :

Opium brut. — Par « opium brut », on entend le suc, coagulé spontanément, obtenu des capsules du pavot somnifère (*Papaver somniferum* L.) et n'ayant subi que les manipulations nécessaires à son emballage et à son transport, quelle que soit sa teneur en morphine.

Opium médicinal. — Par « opium médicinal », on entend l'opium qui a subi les préparations nécessaires pour son adaptation à l'usage médical, soit en poudre ou gra-

nulé, soit en forme de mélange avec des matières neutres, selon les exigences de la pharmacopée.

Morphine. — Par « morphine », on entend le principal alcaloïde de l'opium ayant la formule chimique $C^{17}H^{19}NO^3$.

Diacétylmorphine. — Par « diacétylmorphine », on entend la diacétylmorphine (diamorphine, héroïne) ayant la formule $C^{21}H^{23}NO^5$.

Feuille de coca. — Par « feuille de coca », on entend la feuille de l'*Erythroxylon Coca Lamarck*, de l'*Erythroxylon novo-granatense* (Morris) Hieronymus et de leurs variétés, de la famille des erythroxylacées et la feuille d'autres espèces de ce genre dont la cocaïne pourrait être extraite directement ou obtenue par transformation chimique.

Cocaïne brute. — Par « cocaïne brute », on entend tous produits extraits de la feuille de coca qui peuvent, directement ou indirectement, servir à la préparation de la cocaïne.

Cocaïne. — Par cocaïne », on entend l'éther méthyllique de la benzoylecgonine lévogyre ($[a]_D^{20} = -16^{\circ}4$) en solution chloroformique à .20 % ayant la formule $C^{17}H^{21}NO^4$.

Ecgonine. — Par « ecgonine », on entend l'ecgonine lévogyre ($[a]_D^{20} = -45^{\circ}6$ en solution aqueuse à 5 %)) ayant la formule $C^9H^{15}NO^3H^2O$, et tous les dérivés de cette ecgonine qui pourraient servir industriellement à sa régénération.

Chanvre indien. — Par « chanvre indien », on entend la sommité séchée, fleurie ou fructifère, des pieds femelles du *Cannabis sativa* L. de laquelle la résine n'a pas été extraite, sous quelque dénomination qu'elle soit présentée dans le commerce.

CHAPITRE II. — CONTROLE INTERIEUR DE L'OPIMUM BRUT ET DE FEUILLES DE COCA

Article 2

Les Parties contractantes s'engagent à édicter des lois et règlements, si cela n'a pas encore été fait, pour assurer un contrôle efficace de la production, de la distribution et de l'exportation de l'opium brut ; elles s'engagent également à reviser périodiquement et à renforcer, dans la mesure où cela sera nécessaire, les lois et règlements sur la matière qu'elles auront édictées en vertu de l'article 1^{er} de la Convention de La Haye de 1912 ou de la présente Convention.

Article 3

Les Parties contractantes limiteront, en tenant compte des différences de leurs conditions commerciales, le nombre des villes, ports ou autres localités par lesquels l'exportation ou l'importation de l'opium brut ou de feuilles de coca sera permise.

Article 3

Les Parties contractantes limiteront, en tenant compte des différences de leurs conditions commerciales, le nombre des villes, ports ou autres localités par lesquels l'exportation de l'opium brut ou de feuilles de coca sera permise.

CHAPITRE III. — CONTROLE INTERIEUR DES DROGUES MANUFACTUREES

Article 4

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux substances suivantes :

- a) A l'opium médicinal;

- b) A la cocaïne brute et à l'ecgonine ;
- c) A la morphine, diacétylmorphine, cocaïne et leurs sels respectifs ;
- d) A toutes les préparations officinales et non officinales (y compris les remèdes dits antiopium) contenant plus de 0,2 % de morphine ou plus de 0,1 % de cocaïne ;
- e) A toutes les préparations contenant de la diacétylmorphine ;
- f) Aux préparations galéniques (extrait et teinture) de chanvre indien ;
- g) A tout autre stupéfiant auquel la présente Convention peut s'appliquer, conformément à l'article 10.

Article 5

Les Parties contractantes édicteront des lois ou des règlements efficaces de façon à limiter exclusivement aux usages médicaux et scientifiques la fabrication, l'importation, la vente, la distribution, l'exportation et l'emploi des substances auxquelles s'applique le présent chapitre. Elle coopéreront entre elles afin d'empêcher l'usage de ces substances pour tout autre objet.

Article 6

Les Parties contractantes contrôleront tous ceux qui fabriquent, importent, vendent, distribuent ou exportent les substances auxquelles s'applique le présent chapitre, ainsi que les bâtiments où ces personnes exercent cette industrie ou ce commerce.

A cet effet, les Parties contractantes devront :

- a) Limiter aux seuls établissements et locaux pour lesquels une autorisation existe à cet effet la fabrication des substances visées par l'article 4 b), c), g) ;

b) Exiger que tous ceux qui fabriquent, importent, vendent, distribuent ou exportent lesdites substances, soient munis d'une autorisation ou d'un permis pour se livrer à ces opérations ;

c) Exiger de ces personnes la consignation sur leurs livres des quantités fabriquées, des importations, exportations, ventes et tous autres modes de cession desdites substances. Cette règle ne s'appliquera pas nécessairement aux quantités dispensées par les médecins, non plus qu'aux ventes faites sur l'ordonnance médicale par des pharmaciens dûment autorisés, si les ordonnances sont, dans chaque cas, dûment conservées par le médecin ou le pharmacien.

Article 7

Les Parties contractantes prendront des mesures pour prohiber, dans leur commerce intérieur, toute cession à des personnes non autorisées ou toute détention par ces personnes des substances auxquelles s'applique le présent chapitre.

Article 8

Lorsque le Comité d'hygiène de la Société des Nations, après avoir soumis la question au Comité permanent de l'Office international d'hygiène publique de Paris pour en recevoir avis et rapport, aura constaté que certaines préparations contenant les stupéfiants visés dans le présent chapitre ne peuvent donner lieu à la toxicomanie, en raison de la nature des substances médicamenteuses avec lesquelles ces stupéfiants sont associés et qui empêchent de les récupérer pratiquement, le Comité d'hygiène avisera de cette constatation le Conseil de la Société des Nations. Le

Conseil communiquera cette constatation aux Parties contractantes, ce qui aura pour effet de soustraire au régime de la présente Convention les préparations en question.

Article 9

Toute Partie contractante peut autoriser les pharmaciens à délivrer au public, de leur proche chef et à titre de médicaments pour l'usage immédiat en cas d'urgence, les préparations officinales opiacées suivantes : teinture d'opium, laudanum de Sydenham, poudre de Dover ; toutefois, la dose maximum qui peut, dans ce cas, être délivrée, ne doit pas contenir plus de 0,25 gr. d'opium officinal, et le pharmacien devra faire figurer dans ses livres, conformément à l'article 6 c), les quantités fournies.

Article 10

Lorsque le Comité d'hygiène de la Société des Nations, après avoir soumis la question au Comité permanent de l'Office international d'hygiène publique de Paris pour en recevoir avis et rapport, aura constaté que tout stupéfiant auquel la présente Convention ne s'applique pas est susceptible de donner lieu à des abus analogues et de produire des effets aussi nuisibles que les substances visées par ce chapitre de la Convention, le Comité d'hygiène informera le Conseil de la Société des Nations et lui recommandera que les dispositions de la présente Convention soient appliquées à cette substance.

Le Conseil de la Société des Nations communiquera cette recommandation aux Parties contractantes. Toute Partie contractante qui accepte la recommandation signifiera son acceptation au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en avisera les autres Parties contractantes.

Les dispositions de la présente Convention deviendront immédiatement applicables à la substance en question dans les relations entre les Parties contractantes qui auront accepté la recommandation visée par les paragraphes précédents.

CHAPITRE IV. — CHANVRE INDIEN

Article 11

1. En addition aux dispositions du chapitre V de la présente Convention, qui s'appliqueront au chanvre indien et à la résine qui en est extraite, les Parties contractantes s'engagent :

a) A interdire l'exportation de la résine obtenue du chanvre indien et les préparations usuelles dont la résine est la base (telles que hachich, esrar, chira et djamba) à destination de pays qui en ont interdit l'usage et, lorsque l'exportation en est autorisée, à exiger la production d'un certificat d'importation spécial délivré par le gouvernement du pays importateur et attestant que l'importation est approuvée pour les fins spécifiées dans le certificat et que la résine ou les dites préparations ne seront pas réexportées ;

b) A exiger, avant de délivrer, pour du chanvre indien, le permis d'exportation visé à l'article 13 de la présente Convention, la production d'un certificat d'importation spécial délivré par le gouvernement du pays importateur et attestant que l'importation est approuvée et est destinée exclusivement à des usages médicaux ou scientifiques ;

2. Les Parties contractantes exerceront un contrôle efficace de nature à empêcher le trafic international du chanvre indien et, en particulier, de la résine.

CHAPITRE V. — CONTROLE DU COMMERCE
INTERNATIONAL*Article 12*

Chaque Partie contractante exigera qu'une autorisation d'importation distincte soit obtenue pour chaque importation de l'une quelconque des substances auxquelles s'applique la présente Convention. Cette autorisation indiquera la quantité à importer, le nom et l'adresse de l'importateur, ainsi que le nom et l'adresse de l'exportateur.

L'autorisation d'importation spécifiera le délai dans lequel devra être effectuée l'importation ; elle pourra admettre l'importation en plusieurs envois.

Article 13

1. Chaque Partie contractante exigera qu'une autorisation d'exportation distincte soit obtenue pour chaque exportation de l'une quelconque des substances auxquelles s'applique la présente Convention. Cette autorisation indiquera la quantité à exporter, le nom et l'adresse de l'exportateur, ainsi que le nom et l'adresse de l'importateur.

2. La Partie contractante exigera, avant de délivrer cette autorisation d'exportation, qu'un certificat d'importation, délivré par le gouvernement du pays importateur et attestant que l'importation est approuvée, soit produit par la personne ou la maison qui demande l'autorisation d'exportation.

Chaque Partie contractante s'engage à adopter, dans la mesure du possible, le certificat d'importation dont le modèle est annexé à la présente Convention.

3. L'autorisation d'exportation spécifiera le délai dans lequel doit être effectuée l'exportation et mentionnera le numéro et la date du certificat d'importation, ainsi que l'autorité qui l'a délivré.

4. Une copie de l'autorisation d'exportation accompagnera l'envoi, et le gouvernement qui délivre l'autorisation d'exportation en enverra copie au gouvernement du pays importateur.

5. Lorsque l'importation aura été effectuée, ou lorsque le délai fixé pour l'importation sera expiré, le gouvernement du pays importateur renverra l'autorisation d'exportation endossée à cet effet au gouvernement du pays exportateur. L'endos spécifiera la quantité effectivement importée.

6. Si la quantité effectivement exportée est inférieure à celle qui est spécifiée dans l'autorisation d'exportation, mention de cette quantité sera faite par les autorités compétentes sur l'autorisation d'exportation et sur toute copie officielle de cette autorisation.

7. Si la demande d'exportation concerne un envoi destiné à être déposé dans un entrepôt de douane du pays importateur, l'autorité compétente du pays exportateur pourra accepter, au lieu du certificat d'importation prévu ci-dessus, un certificat spécial par lequel l'autorité compétente du pays importateur attestera qu'elle approuve l'importation de l'envoi dans les conditions susmentionnées. En pareil cas, l'autorisation d'exportation précisera que l'envoi est exporté pour être déposé dans un entrepôt de douane.

Article 14

En vue d'assurer dans les ports francs et dans les zones franches l'application intégrale des dispositions de la présente Convention, les Parties contractantes s'engagent à appliquer les lois et règlements en vigueur dans le pays, aux ports francs et aux zones franches situés sur leurs ter-

ritoires et à y exercer la même surveillance et le même contrôle que dans les autres parties de leurs territoires, en ce qui concerne les substances visées par ladite Convention.

Toutefois, cet article n'empêche par une des Parties contractantes d'appliquer aux dites substances des dispositions plus énergiques dans les ports francs et les zones franches que dans les autres parties de son territoire.

Article 15

1. Aucun envoi de l'une quelconque des substances visées par la présente Convention, si cet envoi est exporté d'un pays à destination d'un autre pays, ne sera autorisé à traverser un troisième pays — que cet envoi soit, ou non, transbordé du navire ou du véhicule utilisé — à moins que la copie de l'autorisation (ou le certificat de déroutement, si ce certificat a été délivré conformément au paragraphe suivant) qui accompagne l'envoi ne soit soumis aux autorités compétentes de ce pays.

2. Les autorités compétentes d'un pays par lequel un envoi de l'une quelconque des substances visées par la présente Convention est autorisé à passer prendront toutes les mesures nécessaires pour empêcher le déroutement dudit envoi vers une destination autre que celle qui figure sur la copie de l'autorisation d'exportation (ou sur le certificat de déroutement) qui accompagne cet envoi, à moins que le gouvernement de ce pays n'ait autorisé ce déroutement au moyen d'un certificat spécial de déroutement. Un certificat de déroutement ne sera délivré qu'après réception d'un certificat d'importation, conformément aux dispositions de l'article 13, et émanant du gouvernement du pays à destination duquel on se propose de dérouter ledit envoi ;

ce certificat contiendra les mêmes renseignements que ceux qui, selon l'article 13, doivent être mentionnés dans l'autorisation d'exportation, ainsi que le nom du pays d'où cet envoi a été primitivement exporté. Toutes les dispositions de l'article 13 qui sont applicables à une autorisation d'exportation s'appliqueront également aux certificats de déroutement.

En outre, le gouvernement du pays autorisant le déroutement de l'envoi devra conserver la copie de l'autorisation primitive d'exportation (ou le certificat de déroutement) qui accompagnait ledit envoi au moment de son arrivée sur le territoire dudit pays et le retourner au gouvernement qui l'a délivré en notifiant en même temps à celui-ci le nom du pays à destination duquel le déroutement a été autorisé.

3. Dans les cas où le transport est effectué par la voie aérienne, les dispositions précédentes du présent article ne seront pas applicables si l'aéronef survole le territoire du tiers pays sans atterrir. Si l'aéronef atterrit sur le territoire dudit pays, lesdites dispositions seront appliquées dans la mesure où les circonstances le permettront.

4. Les alinéas 1 à 3 du présent article ne préjudicient pas aux dispositions de tout accord international limitant le contrôle qui peut être exercé par l'une des Parties contractantes sur les substances visées par la présente Convention, lorsqu'elles seront expédiées en transit direct.

5. Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas au transport de substances par la poste.

Article 16

Si un envoi de l'une des substances visées par la présente Convention, est débarqué sur le territoire d'une Partie contractante et déposé dans un entrepôt de douane, il ne

pourra être retiré de cet entrepôt sans qu'un certificat d'importation, délivré par le gouvernement du pays de destination et certifiant que l'importation est approuvée, soit présenté à l'autorité dont dépend l'entrepôt de douane. Une autorisation spéciale sera délivrée par cette autorité pour chaque envoi ainsi retiré, et remplacera l'autorisation d'exportation visée aux articles 13, 14 et 15.

Article 17

Lorsque les substances visées par la présente Convention traverseront en transit les territoires d'une Partie contractante, ou y seront déposées en entrepôt de douane, elles ne pourront être soumises à aucune opération qui modifierait, soit leur nature, soit, sauf permission de l'autorité compétente, leur emballage.

Article 18

Si l'une des Parties contractantes estime impossible de faire application de l'une quelconque des dispositions du présent chapitre à son commerce avec un autre pays, en raison du fait que ce dernier n'est pas partie à la présente Convention, cette Partie contractante ne sera obligée d'appliquer les dispositions du présent chapitre que dans la mesure où les circonstances le permettent.

CHAPITRE VI. — COMITE CENTRAL PERMANENT

Article 19

Un Comité central permanent sera nommé, dans les trois mois qui suivront l'entrée en vigueur de la présente Convention.

Le Comité central comprendra huit personnes qui, par leur compétence technique, leur impartialité et leur indépendance inspireront une confiance universelle.

Les membres du Comité central seront nommés par le Conseil de la Société des Nations.

Les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne seront invités à désigner chacun une personne pour participer à ces nominations.

En procédant à ces nominations, on prendra en considération l'importance qu'il y a à faire figurer dans le Comité central, en proportion équitable, des personnes ayant une connaissance de la question des stupéfiants, dans les pays producteurs et manufacturiers, d'une part, et dans les pays consommateurs, d'autre part, et appartenant à ces pays.

Les membres du Comité central n'exerceront pas des fonctions qui les mettent dans une position de dépendance directe de leurs gouvernements.

Les membres du Comité exerceront un mandat d'une durée de cinq ans et seront rééligibles.

Le Comité élira son président et fixera son règlement intérieur.

Le quorum fixé pour les réunions du Comité sera de quatre membres.

Les décisions du Comité relatives aux articles 24 et 26 devront être prises à la majorité absolue de tous les membres du Comité.

Article 20

Le Conseil de la Société des Nations, d'accord avec le Comité, prendra les dispositions nécessaires pour l'organisation et le fonctionnement du Comité, en vue de garan-

tir la pleine indépendance de cet organisme dans l'exécution de ses fonctions techniques, conformément à la présente Convention, et d'assurer, par le Secrétaire général, le fonctionnement des services administratifs du Comité.

Le Secrétaire général nommera le secrétaire et les fonctionnaires du Comité central, sur la désignation dudit Comité et sous réserve de l'approbation du Conseil.

Article 21

Les Parties contractantes conviennent d'envoyer chaque année, avant le 31 décembre, au Comité central permanent prévu à l'article 19, les évaluations des quantités de chacune des substances visées par la Convention à importer sur leurs territoires, en vue de leur consommation intérieure au cours de l'année suivante pour des fins médicales, scientifiques et autres.

Ces chiffres ne doivent pas être considérés comme ayant, pour le gouvernement intéressé, un caractère obligatoire, mais seront donnés au Comité central à titre d'indication pour l'exercice de son mandat.

Dans le cas où des circonstances obligeraient un pays à modifier, au cours de l'année, ses évaluations, ce pays communiquera au Comité central les chiffres révisés.

Article 22

1. Les Parties contractantes conviennent d'envoyer chaque année au Comité central, trois mois (dans les cas prévus au paragraphe c) ; cinq mois, au plus tard après la fin de l'année, et de la manière qui sera indiquée par le Comité, des statistiques aussi complètes et exactes que possible, relatives à l'année précédente :

a) De la production d'opium brut et de feuilles de coca ;

b) De la fabrication des substances visées au chapitre III, article 4 b), c), g), de la présente Convention et des matières premières employées pour cette fabrication. La quantité de ces substances, employée à la fabrication d'autres dérivés non visés par la Convention, sera déclarée séparément :

c) Des stocks de substances visées par les chapitres II et III de la présente Convention, détenus par les négociants en gros ou par l'Etat, en vue de la consommation dans le pays, pour des besoins autres que les besoins de l'Etat ;

d) De la consommation, en dehors des besoins de l'Etat, des substances visées aux chapitres II et III de la présente Convention ;

e) Des quantités des substances visées par la présente Convention qui auront été confisquées à la suite d'importations et d'exportations illicites ; ces statistiques indiqueront la manière dont on aura disposé des substances confisquées, ainsi que tous autres renseignements utiles relatifs à la confiscation et à l'emploi fait des substances confisquées.

Les statistiques visées *sub litteris a, b, c, d, e*, seront communiquées par le Comité central aux Parties contractantes.

2. Les Parties contractantes conviennent d'envoyer au Comité central, de la manière qui sera prescrite par celui-ci, dans les quatre semaines qui suivront la fin de chaque période de trois mois, et pour chacune des substances visées par la présente Convention, les statistiques de leurs importations et de leurs exportations, en provenance et à destination de chaque pays au cours des trois mois précédents. Ces statistiques seront, dans les cas qui pourront être déterminés par le Comité, envoyées par télégramme, sauf si les quantités descendent au-dessous d'un maximum qui sera fixé pour chaque substance par le Comité central.

3. En fournissant les statistiques, conformément au présent article, les gouvernements indiqueront séparément les quantités importées ou achetées en vue des besoins de l'Etat, afin qu'il soit possible de déterminer les quantités requises dans le pays pour les besoins généraux de la médecine et de la science. Le Comité central n'aura aucun pouvoir de poser des questions ou d'exprimer une opinion quelconque quant aux quantités importées ou achetées en vue des besoins de l'Etat ou quant à l'usage qui en sera fait.

4. Au sens du présent article, les substances détenues, importées ou achetées par l'Etat en vue d'une vente éventuelle, ne sont pas considérées comme véritablement détenues, importées ou achetées pour les besoins de l'Etat.

Article 23

Afin de compléter les renseignements fournis au Comité central au sujet de l'affectation définitive donnée à la quantité totale d'opium existant dans le monde entier, les gouvernements des pays où l'usage de l'opium préparé est temporairement autorisé fourniront chaque année au Comité, de la manière qui sera prescrite par celui-ci, outre les statistiques prévues à l'article 22, trois mois au plus après la fin de l'année, des statistiques aussi complètes et exactes que possible, relatives à l'année précédente :

- 1) De la fabrication d'opium préparé et des matières premières employées à cette fabrication ;
- 2) De la consommation d'opium préparé.

Il est entendu que le Comité n'aura aucun pouvoir de poser des questions ou d'exprimer une opinion quelconque au sujet de ces statistiques et que les dispositions de l'article 24 ne seront pas applicables en ce qui touche aux ques-

tions visées par le présent article, sauf si le Comité vient à constater l'existence, dans une mesure appréciable, de transactions internationales illicites.

Article 24

1. Le Comité central surveillera d'une façon constante le mouvement du marché international. Si les renseignements dont il dispose le portent à conclure qu'un pays donné accumule des quantités exagérées d'une substance visée par la présente Convention et risque ainsi de devenir un centre de trafic illicite, il aura le droit de demander des explications au pays en question par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations.

2. S'il n'est fourni aucune explication dans un délai raisonnable, ou si les explications données ne sont pas satisfaisantes, le Comité central aura le droit d'attirer, sur ce point, l'attention des gouvernements de toutes les Parties contractantes ainsi que celle du Conseil de la Société des Nations, et de recommander qu'aucune nouvelle exportation des substances auxquelles s'applique la présente Convention, ou de l'une quelconque d'entre elles, ne soit effectuée, à destination du pays en question, jusqu'à ce que le Comité ait signalé qu'il a obtenu tous les apaisements quant à la situation dans ce pays en ce qui concerne lesdites substances. Le Comité central notifiera en même temps au gouvernement du pays intéressé la recommandation qu'il a faite.

3. Le pays intéressé pourra porter la question devant le Conseil de la Société des Nations.

4. Tout gouvernement d'un pays exportateur qui ne sera pas disposé à agir selon la recommandation du Comité

central pourra également porter la question devant le Conseil de la Société des Nations.

S'il ne croit pas devoir le faire, il informera immédiatement le Comité central qu'il n'est pas disposé à se conformer à la recommandation du Conseil, en donnant, si possible, ses raisons.

5. Le Comité central aura le droit de publier un rapport sur la question et de le communiquer au Conseil, qui le transmettra aux gouvernements des Parties contractantes.

6. Si, dans un cas quelconque, la décision du Comité central n'est pas prise à l'unanimité, les avis de la minorité devront également être exposés.

7. Tout pays sera invité à se faire représenter aux séances du Comité central au cours desquelles est examinée une question l'intéressant directement.

Article 25

Toutes les Parties contractantes auront le droit, à titre amical, d'appeler l'attention du Comité sur toute question qui leur paraîtra nécessiter un examen. Toutefois, le présent article ne pourra être interprété comme étendant les pouvoirs du Comité.

Article 26

En ce qui concerne les pays qui ne sont pas parties à la présente Convention, le Comité central pourra prendre les mesures spécifiées à l'article 24 dans le cas où les renseignements dont il dispose le portent à conclure qu'un pays donné risque de devenir un centre de trafic illicite ; dans ce cas, le Comité prendra les mesures indiquées dans l'article

en question en ce qui concerne la notification au pays intéressé.

Les alinéas 3, 4, et 7 de l'article 24 s'appliqueront dans ce cas.

Article 27

Le Comité central présentera chaque année au Conseil de la Société des Nations un rapport sur ses travaux. Ce rapport sera publié et communiqué à toutes les Parties contractantes.

Le Comité central prendra toutes les mesures nécessaires pour que les évaluations, statistiques, renseignements et explications dont il dispose conformément aux articles 21, 22, 23, 24, 25 ou 26 de la présente Convention, ne soient pas rendus publics d'une manière qui pourrait faciliter les opérations des spéculateurs ou porter atteinte au commerce légitime de l'une quelconque des Parties contractantes.

CHAPITRE VII

Article 28

Chacune des Parties contractantes s'engage à rendre passibles de sanctions pénales adéquates, y compris, le cas échéant, la confiscation des substances, objet du délit, les infractions aux lois et règlements relatifs à l'application des dispositions de la présente Convention.

Article 29

Les Parties contractantes examineront dans l'esprit le plus favorable la possibilité de prendre des mesures législatives pour punir des actes commis dans le ressort de leur juri-

diction en vue d'aider ou d'assister à la perpétration, en tout lieu situé hors de leur juridiction, d'un acte constituant une infraction aux lois en vigueur en ce lieu et ayant trait aux objets visés par la présente Convocation.

Article 30

Les Parties contractantes se communiqueront, par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société des Nations, si elles ne l'ont déjà fait, leurs lois et règlements concernant les matières visées par la présente Convention, de même que les lois et règlements qui seraient promulgués pour la mettre en vigueur.

Article 31

La présente Convention remplace, entre les Parties contractantes, les dispositions des chapitres I, III et V de la Convention signée à La Haye le 23 janvier 1912. Ces dispositions resteront en vigueur entre les Parties contractantes et tout Etat partie à la Convention de La Haye, et qui ne serait pas partie à la présente Convention.

Article 32

1. Afin de régler, autant que possible, à l'amiable les différends qui s'élèveraient entre les Parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la présente Convention et qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique, les Parties en litige pourront, préalablement à toute procédure judiciaire ou arbitrale, soumettre ces différends, pour avis consultatif, à l'organisme technique que le Conseil de la Société des Nations désignerait à cet effet.

2. L'avis consultatif devra être formulé dans les six mois à compter du jour où l'organisme dont il s'agit aura été saisi du différend, à moins que, d'un commun accord, les Parties en litige ne décident de proroger ce délai. Cet organisme fixera le délai dans lequel les Parties auront à se prononcer à l'égard de son avis.

3. L'avis consultatif ne liera pas les Parties en litige, à moins qu'il ne soit accepté par chacune d'elles.

4. Les différends qui n'auraient pu être réglés ni directement, ni, le cas échéant, sur la base de l'avis de l'organisme technique sus-visé, seront portés, à la demande d'une des Parties au litige, devant la Cour permanente de Justice internationale, à moins que, par application d'une convention existante ou en vertu d'un accord spécial à conclure, il ne soit procédé au règlement du différend par voie d'arbitrage ou de toute autre manière.

5. Le recours à la Cour de Justice sera formé ainsi qu'il est prévu à l'article 40 du Statut de la Cour.

6. La décision prise par les Parties au litige de le soumettre, pour avis consultatif, à l'organisme technique désigné par le Conseil de la Société des Nations, ou de recourir à l'arbitrage, sera communiqué au Secrétaire général de la Société et, par ses soins, aux autres Parties contractantes, qui auront le droit d'intervenir dans la procédure.

7. Les Parties au litige devront porter devant la Cour permanente de Justice internationale tout point de droit international ou toute question d'interprétation de la présente Convention qui pourra surgir au cours de la procédure devant l'organisme technique ou le tribunal arbitral dont cet organisme ou ce tribunal estimerait, sur demande d'une des Parties, que la solution préalable par la Cour est indispensable pour le règlement du différend.

Article 33

La présente Convention, dont les textes français et anglais feront également foi, portera la date de ce jour et sera, jusqu'au 30 septembre 1925, ouverte à la signature de tout Etat représenté à la Conférence où fut élaborée la présente Convention, de tout Membre de la Société des Nations et de tout Etat à qui le Conseil de la Société des Nations aura, à cet effet, communiqué un exemplaire de la présente Convention.

Article 34

La présente Convention est sujette à ratification. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de la Société des Nations, qui en notifiera le dépôt aux Membres de la Société des Nations signataires de la Convention, ainsi qu'aux autres Etats signataires.

Article 35

A partir du 30 septembre 1925, tout Etat représenté à la Conférence où fut élaborée la présente Convention et non signataire de celle-ci, tout Membre de la Société des Nations et tout Etat auquel le Conseil de la Société des Nations en aura, à cet effet, communiqué un exemplaire, pourra adhérer à la présente Convention.

Cette adhésion s'effectuera au moyen d'un instrument communiqué au Secrétaire général de la Société des Nations, et qui sera déposé dans les archives du Secrétariat. Le Secrétaire général notifiera immédiatement ce dépôt aux Membres de la Société des Nations signataires de la Convention, et aux autres Etats signataires, ainsi qu'aux Etats adhérents.

Article 36

La présente Convention n'entrera en vigueur qu'après

avoir été ratifiée par dix Puissances y compris sept des Etats qui participeront à la nomination du Comité central, en conformité à l'article 19, dont au moins deux Etats membres permanents du Conseil de la Société des Nations. La date de son entrée en vigueur sera le quatre-vingt-dixième jour après la réception, par le Secrétaire général de la Société des Nations, de la dernière des ratifications nécessaires. Ultérieurement la présente Convention prendra effet, en ce qui concerne chacune des Parties, quatre-vingt-dix jours après la réception de la ratification ou de la notification de l'adhésion.

Conformément aux dispositions de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, le Secrétaire général enregistrera la présente Convention le jour de son entrée en vigueur.

Article 37

Un recueil spécial sera tenu par le Secrétaire général de la Société des Nations, indiquant quelles Parties ont signé ou ratifié la présente Convention, y ont adhéré ou l'ont dénoncée. Ce recueil sera constamment ouvert aux Parties contractantes et aux Membres de la Société, et publication en sera faite aussi souvent que possible, suivant les indications du Conseil.

Article 38

La présente Convention pourra être dénoncée par notification écrite, adressée au Secrétaire général de la Société des Nations. La dénonciation deviendra effective un an après la date de sa réception par le Secrétaire général et n'aura effet qu'en ce qui concerne l'Etat dénonçant.

Le Secrétaire général de la Société des Nations portera à la connaissance de chacun des Membres de la Société des Nations signataires de la Convention ou ayant adhéré, et

des autres Etats qui sont signataires ou qui y ont adhéré, toute dénonciation reçue par lui.

Article 39

Tout Etat participant à la présente Convention pourra déclarer, soit au moment de sa signature, soit au moment du dépôt de sa ratification ou de son adhésion, que son acceptation de la présente Convention n'engage pas, soit l'ensemble, soit tel de ses protectorats, colonies, possessions ou territoires d'outre-mer soumis à sa souveraineté où à son autorité, où pour lequel il a accepté un mandat de la Société des Nations, et pourra, ultérieurement et conformément à l'article 35, adhérer séparément au nom de l'un quelconque de ses protectorats, colonies, possessions ou territoires d'outre-mer, exclus par une telle déclaration.

La dénonciation pourra également s'effectuer séparément pour tout protectorat, colonie, possession ou territoire d'outre-mer ; les dispositions de l'article 38 s'appliqueront à cette dénonciation.

PROTOCOLE

I

Les Etats signataires du présent Protocole, reconnaissant qu'ils ont le devoir, aux termes du chapitre I de la Convention de La Haye, d'exercer sur la production, la distribution et l'exportation de l'opium brut, un contrôle suffisant pour arrêter le trafic illicite, s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour empêcher complètement, dans un délai de cinq ans, à dater de ce jour, que la contrebande de l'opium ne constitue un obstacle sérieux à la suppression effective de l'usage de l'opium préparé dans les territoires où cet usage est temporairement autorisé.

II

La question de savoir si l'engagement mentionné à l'article I a été complètement exécuté sera décidée, à la fin de ladite période de cinq ans, par une Commission qui sera constituée par le Conseil de la Société des Nations.

III

Le présent Protocole entrera en vigueur, pour chacun des Etats signataires, en même temps que la Convention relative aux stupéfiants, signée à la date d'aujourd'hui. Les articles 33 et 35 de la Convention sont applicables au présent Protocole.

ACTE FINAL

I

La Conférence reconnaît que, pour permettre à la Convention relative aux stupéfiants, signée ce jour, de produire son plein et entier effet, il est essentiel qu'elle reçoive une application aussi étendue que possible dans les colonies, possessions, protectorats et territoires dont il est fait mention à l'article 39 de la Convention. En conséquence, la Conférence exprime le ferme espoir que les gouvernements intéressés prendront, dans le délai le plus rapproché, les dispositions nécessaires à cet effet et que le nombre desdits colonies, possessions, protectorats et territoires, soustraits à l'action de la Convention, pourra être réduit au minimum.

II

La Conférence recommande que chaque gouvernement envisage la possibilité d'interdire le transport, par des

navires portant son pavillon, de tout envoi de l'une des substances visées par la Convention :

1. A moins qu'une autorisation d'exportation n'ait été délivrée pour cet envoi, conformément aux dispositions de la Convention, et que l'envoi ne soit accompagné d'une copie officielle de cette autorisation ou de tout certificat de déroutement qui pourra être délivré ;

2. A toute destination autre que celle indiquée dans l'autorisation d'exportation ou le certificat de déroutement.

III

La Conférence recommande à tous les Etats de coopérer aussi étroitement que possible en vue de la suppression du trafic illicite et de donner aux autorités compétentes, chargées de l'application des lois sur la répression du trafic, l'autorisation d'entrer en communication directe avec les autorités compétentes des autres pays.

IV

La Conférence signale l'intérêt qu'il y aurait, dans certains cas, à exiger, des négociants qui auront reçu du gouvernement une licence en vue de faire le commerce des substances visées par la Convention, de fournir une caution adéquate en espèces ou garantie de banque suffisante pour servir de garantie efficace contre toute opération de trafic illicite de leur part.

V

La Conférence prie le Conseil de la Société des Nations d'examiner la suggestion qui a été présentée au cours des débats, notamment par la délégation de Perse, et tendant à la nomination d'une Commission qui serait chargée de visiter, s'ils le désirent, certains pays producteurs d'opium,

en vue de procéder, en collaboration avec eux, à une étude attentive dans ces pays et de donner son avis sur les mesures qui pourraient être prises pour permettre de la limiter aux quantités nécessaires pour les besoins médicaux et scientifiques.

VI

La Conférence prie le Conseil de la Société des Nations d'inviter le Comité d'hygiène à examiner dès à présent s'il y aurait lieu de consulter l'Office international d'hygiène publique au sujet des produits visés par les articles 8 et 10 afin que, s'il en est ainsi, une première décision quant aux préparations ne pouvant donner lieu à la toxicomanie et une première recommandation quant à tout autre stupéfiant susceptible d'être soumis aux dispositions de la Convention, puissent être notifiées aussitôt que ladite Convention entrera en vigueur.

VII

La Conférence prie le Conseil de la Société des Nations de bien vouloir décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles du Comité et de ses services administratifs.

Il est bien entendu que les Parties contractantes qui ne sont pas membres de la Société participeront dans ces dépenses sur une échelle fixée d'accord avec le Conseil.

LISTE DES RATIFICATIONS OU ADHÉSIONS (1)

Allemagne (15 août 1929).

Sous la réserve annexée au procès-verbal de la séance plénière du 16 février 1925. (La validité de la

(1) Extrait du Document C. 420, M. 229.1932.XI, 2 de la S. D. N.

signature et la ratification de cette Convention sont subordonnées à la condition de la présence d'un expert allemand comme membre du Comité central.)

Autriche (25 novembre 1927).

Belgique (24 août 1927).

N'engage ni le Congo belge ni le territoire de Ruanda-Urundi placé sous le mandat de la Belgique.

Bolivie (15 avril 1932).

1. Ne s'engage pas à restreindre la culture ni la production de la coca dans le pays ni interdire l'usage des feuilles de coca parmi la population indigène.

2. L'exportation des feuilles de coca sera soumise au contrôle du Gouvernement bolivien au moyen de certificats d'exportation.

3. Pour l'exportation de la coca, le Gouvernement bolivien désigne les endroits suivants :

Villazon, Yacuiba, Antofagasta, Arica et Mollendo.

Empire britannique (17 février 1926).

La ratification ne s'étend pas au Dominion du Canada ni à l'Etat libre d'Irlande et, conformément à la faculté réservée aux termes de l'article 39 de la Convention, ladite ratification n'engage pas la colonie de Bahamas ni l'Etat de Sarawak placé sous la protection de Sa Majesté Britannique.

Canada (27 juin 1928).

Australie (17 février 1926).

Union Sud-Africaine (17 février 1926).

Irak (8 août 1931).

Etat de Sarawak (11 mars 1926).

Bahamas (22 octobre 1926).

Bulgarie (9 mars 1927).

Colombie (3 décembre 1930).

Espagne (22 juin 1928).

Engage aussi les colonies espagnoles et le protectorat espagnol du Maroc.

Cuba (6 juillet 1931).

Danemark (23 avril 1930).

Ville libre de Dantzig (16 juin 1927).

République Dominicaine (19 juillet 1928).

Egypte (16 mars 1926).

Estonie (30 août 1930).

France (2 juillet 1927).

Le Gouvernement français est obligé de faire toutes ses réserves en ce qui concerne les colonies, protectorats et pays sous mandat, dépendant de son autorité, sur la possibilité de produire régulièrement, dans le délai strictement imparti, des statistiques trimestrielles prévues à l'alinéa 2 de l'article 22.

Finlande (5 décembre 1927).

Grèce (10 décembre 1929).

Hongrie (27 août 1930).

Italie (pour le Royaume et les colonies) (11 décembre 1929).

Nouvelle-Zélande et Samoa occidental (17 février 1926).

Etat libre d'Irlande (1^{er} septembre 1931).

Inde (17 février 1926).

Japon (10 octobre 1928).

Lettonie (31 octobre 1928).

Lithuanie (13 février 1931).

Luxembourg (27 mars 1928).

Monaco (9 février 1927).

Norvège (16 mars 1931).

Nouvelles-Hébrides (27 décembre 1927).

Pays-Bas (y compris les Indes néerlandaises, Surinam et Curaçao) (4 juin 1928).

Pologne (16 juin 1927).

Portugal (13 septembre 1926).

Roumanie (18 mai 1928).

Saint-Martin (21 avril 1926).

Salvador (2 décembre 1926).

Siam (11 octobre 1929).

Soudan (20 février 1926).

Suède (6 décembre 1930).

Suisse (3 avril 1929).

En se référant à la déclaration formulée par la délégation suisse à la trente-sixième séance plénière de la Conférence concernant l'envoi des statistiques trimestrielles prévues à l'article 22, chiffre 2.

Tchécoslovaquie (11 avril 1927).

Uruguay (11 septembre 1930).

Venezuela (19 juin 1929).

Yougoslavie (4 septembre 1929).

SIGNATURES OU ADHÉSIONS

NON ENCORE SUIVIES DE RATIFICATION

Albanie.

République Argentine.

Brésil.

Chili.

Nicaragua.

Perse.

Ad referendum et sous réserve de la satisfaction qui sera donnée par la Société des Nations à la demande de la Perse exposée dans son mémorandum O.D.C.24.

**Convention pour limiter la fabrication
et réglementer la distribution des stupéfiants**

(Genève, 13 juillet 1931)

.....

Désirant compléter les dispositions des Conventions internationales de l'opium signées à La Haye le 23 janvier 1912 et à Genève le 19 février 1925, en rendant effective par voie d'accord international la limitation de la fabrication des stupéfiants aux besoins légitimes du monde pour les usages médicaux et scientifiques, et en réglementant leur distribution,

Ont décidé de conclure une Convention à cet effet, et ont désigné pour leurs plénipotentiaires :

.....

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

CHAPITRE I. — DÉFINITIONS

Article premier

Sauf indication expresse contraire, les définitions ci-après s'appliquent à toutes les dispositions de la présente Convention .

1. Par « Convention de Genève », on entend la Convention internationale de l'opium signée à Genève le 19 février 1925.

2. Par « Drogues », on entend les drogues suivantes, qu'elles soient partiellement fabriquées ou entièrement raffinées :

*Groupe I.**Sous-groupe (a) :*

i) La morphine et ses sels, y compris les préparations faites en partant directement de l'opium brut ou médicinal et contenant plus de 20 % de morphine ;

ii) La diacétylmorphine et les autres esters (éthers-sels) de la morphine et leurs sels ;

iii) La cocaïne et ses sels, y compris les préparations faites en partant directement de la feuille de coca et contenant plus de 0,1 % de cocaïne, tous les esters de l'ecgonine et leurs sels ;

iv) La dihydrooxycodéine (dont l'eucodal, nom déposé, est un sel), la dihydrocodéine (dont le dicodide, nom déposé, est un sel), la dihydrocomorphine (dont le dilaudide, nom déposé, est un sel), l'acétyldihydrocodéine ou l'acétylodiméthylodihydrothébaïne (dont l'acédicone, nom déposé, est un sel), la dihydromorphine (dont le paramorphan, nom déposé, est un sel), leurs esters et les sels de l'une quelconque de ces substances et leurs esters, la N-oxymorphine (génomorphine, nom déposé), les composés N-oxymorphiniques, ainsi que les autres composés morphiniques à azote pentavalent.

Sous-groupe (b) :

L'ecgonine, la thébaïne et leurs sels, les éthers-oxydes de la morphine, tels que la benzylmorphine, et leurs sels, à l'exception de la méthylmorphine (codéine), de l'éthylmorphine et de leurs sels.

Groupe II.

La méthylmorphine (codéine), l'éthylmorphine et leurs sels,

Les substances mentionnées dans le présent paragraphe seront considérées comme « drogues », même lorsqu'elles seront produites par voie synthétique.

Les termes « Groupe I » et « Groupe II » désignent respectivement les groupes I et II du présent paragraphe.

3. Par « opium brut », on entend le suc coagulé spontanément, obtenu des capsules du pavot somnifère (*Papaver somniferum* L.) et n'ayant subi que les manipulations nécessaires à son emballage et à son transport, quelle que soit sa teneur en morphine.

Par « opium médicinal », on entend l'opium qui a subi les préparations nécessaires pour son adaptation à l'usage médical, soit en poudre ou granulé, soit en forme de mélange avec des matières neutres, selon les exigences de la pharmacopée.

Par « morphine », on entend le principal alcaloïde de l'opium ayant la formule chimique $C^{17}H^{19}O^3N$.

Par « diacétylmorphine », on entend la diacétylmorphine (diamorphine, héroïne) ayant la formule $C^{21}H^{23}O^5N$ ($C^{17}H^{17} (C^2H^3O)^2 O^3N$).

Par « feuille de coca », on entend la feuille de l'*Erythroxyton Coca* Lamarck, de l'*Erythroxyton novo-granulense* (Morris) Hieronymus et de leurs variétés, de la famille des Erythroxylacées, et la feuille d'autres espèces de ce genre dont la cocaïne pourrait être extraite directement ou obtenue par transformation chimique.

Par « cocaïne », on entend l'éther méthylique de la benzoecgonine lévogyre ($[a]_D^{20} = -16^{\circ} 4$) en solution chloroformique à 20 % ayant la formule $C^{17}H^{21}O^4N$.

Par « ecgonine », on entend l'ecgonine lévogyre ($[a]_D^{20} = -45^{\circ} 6$ en solution aqueuse à 5 % ayant la for-

mule $C^9H^{15}O^3NH^2O$, et tous les dérivés de cette ecgonine qui pourraient servir industriellement à sa génération.

Les « drogues » ci-après sont définies par leurs formules chimiques comme suit :

Dihydrooxycodéine		$C^{18}H^{21}O^4N$	
Dihydrocodéine		$C^{18}H^{21}O^3N$	
Dihydromorphine		$C^{17}H^{19}O^3N$	
Acétylodihydrocodéine ou	}	$C^{20}H^{23}O^4N$	$(C^{18}H^{20}(C^2H^3O)O^3N)$
Acétylodéméthylodihydrothébaïne			
Dihydromorphine		$C^{17}H^{21}O^3N$	
N-oxymorphine		$C^{17}H^{19}O^4N$	
Thébaïne		$C^{19}H^{21}O^3N$	
Méthylmorphine (codéine)		$C^{18}H^{21}O^3N$	$(C^{17}H^{18}(CH^3O)O^2N)$
Ethylmorphine		$C^{19}H^{23}O^3N$	$(C^{17}H^{18}(C^7H^7O)O^2N)$
Benzylmorphine		$C^{24}H^{25}O^3N$	$(C^{17}H^{18}(C^2H^5O)O^2N)$

4. Par « fabrication », on entend aussi le raffinage.

Par « transformation », on entend la transformation d'une « drogue » par voie chimique, excepté la transformation des alcaloïdes en leurs sels.

Lorsqu'une des « drogues » est transformée en une autre « drogue », cette opération est considérée comme une transformation par rapport à la première « drogue » et comme fabrication par rapport à la deuxième.

Par « évaluations », on entend les évaluations fournies conformément aux articles 2 à 5 de la présente Convention et, sauf indication contraire du contexte, y compris les évaluations supplémentaires.

Le terme « stocks de réserve », dans le cas d'une « drogue » quelconque, désigne les stocks requis

i) Pour la consommation intérieure normale du pays ou du territoire où ils sont maintenus,

ii) Pour la transformation dans ce pays ou dans ce territoire, et

iii) Pour l'exportation.

Le terme « stocks d'Etat », dans le cas d'une « drogue » quelconque, indique les stocks maintenus sous le contrôle de l'Etat, pour l'usage de l'Etat et pour faire face à des circonstances exceptionnelles.

Sauf indication contraire du contexte, le mot « exportation » est considéré comme comprenant la réexportation.

CHAPITRE II. — EVALUATIONS

Article 2

1. Les Hautes Parties contractantes fourniront annuellement au Comité central permanent, institué par le chapitre VI de la Convention de Genève, pour chaque drogue et pour chacun de leurs territoires auxquels s'applique la présente Convention, des évaluations conformes aux dispositions de l'article 5 de la présente Convention.

2. Lorsqu'une Haute Partie contractante n'aura pas fourni d'évaluations pour l'un quelconque de ses territoires auxquels la présente Convention s'applique, à la date prévue à l'article 5, paragraphe 4, ladite évaluation sera établie dans la mesure du possible par l'organe de contrôle prévu à l'article 5, paragraphe 6.

3. Le Comité central permanent demandera pour les pays ou territoires auxquels la présente Convention ne s'applique pas, des évaluations établies conformément aux stipulations de la présente Convention. Si, pour l'un quelconque de ces pays ou territoires, il n'est pas fourni d'évaluation, l'Organe de contrôle en établira lui-même dans la mesure du possible.

Article 3

Toute Haute Partie contractante pourra fournir, si c'est nécessaire, pour une année quelconque et pour l'un quelconque de ses territoires, des évaluations supplémentaires pour ces territoires pour ladite année, en exposant les raisons qui les justifient.

Article 4

1. Toute évaluation fournie conformément aux articles précédents se rapportant à l'une quelconque des « drogues » requises pour la consommation intérieure du pays ou du territoire pour lequel elle est établie, sera fondée uniquement sur les besoins médicaux et scientifiques de ce pays ou de ce territoire.

2. Les Hautes Parties contractantes pourront, en dehors des stocks de réserve, constituer et maintenir des stocks d'Etat.

Article 5

1. Les évaluations prévues aux articles 2 à 4 de la présente Convention devront être établies selon le modèle qui sera prescrit de temps à autre par le Comité central permanent et communiqué par les soins de ce Comité à tous les membres de la Société des Nations et aux Etats non membres mentionnés à l'article 27.

2. Pour chacune des « drogues », soit sous la forme d'alcaloïdes ou sels ou de préparations d'alcaloïdes ou sels, pour chaque année et pour chaque pays ou territoire, les évaluations devront indiquer :

a) La quantité nécessaire pour être utilisée comme telle pour les besoins médicaux et scientifiques, y compris la

quantité requise pour la fabrication des préparations pour l'exportation desquelles les autorisations d'exportation ne sont pas requises, que ces préparations soient destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation ;

b) La quantité nécessaire aux fins de transformation, tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation ;

c) Les stocks de réserve que l'on désire maintenir ;

d) La quantité requise pour l'établissement et le maintien des stocks d'Etat, ainsi qu'il est prévu à l'article 4.

Par total des évaluations pour chaque pays ou territoire, on entend la somme des quantités spécifiées sous les alinéas a) et b) du présent paragraphe augmentée des quantités qui peuvent être nécessaires pour porter les stocks des réserves et les stocks d'Etat au niveau désiré, ou déduction faite de toute quantité dont ces stocks pourraient dépasser ce niveau. Il ne sera tenu compte toutefois, de ces augmentations ou de ces diminutions que pour autant que les Hautes Parties contractantes intéressées auront fait parvenir en temps utile au Comité central permanent les évaluations nécessaires.

3. Chaque évaluation sera accompagnée d'un exposé de la méthode employée pour calculer les différentes quantités qui y seront inscrits. Si les quantités calculées comportent une marge tenant compte des fluctuations possibles de la demande, l'évaluation devra préciser le montant de la marge ainsi prévue. Il est entendu que, dans le cas de l'une quelconque des « drogues » qui sont ou peuvent être comprises dans le groupe II, il peut être nécessaire de laisser une marge plus large que pour les autres « drogues ».

4. Toutes les évaluations devront parvenir au Comité central permanent au plus tard le 1^{er} août de l'année qui précédera celle pour laquelle l'évaluation aura été établie.

5. Les évaluations supplémentaires devront être adressées au Comité central permanent dès leur établissement.

6. Les évaluations seront examinées par un Organe de contrôle. La Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles de la Société des Nations, le Comité central permanent, le Comité d'hygiène de la Société des Nations et l'Office international d'Hygiène publique auront le droit de désigner chacun un membre de cet Organe. Le Secrétaire de l'Organe de contrôle sera assuré par le Secrétaire général de la Société des Nations en s'assurant la collaboration étroite du Comité central.

Pour tout pays ou territoire pour lequel une évaluation aura été fournie, l'Organe de contrôle pourra demander, sauf en ce qui concerne les besoins de l'Etat, toute indication ou précision supplémentaire qu'il jugera nécessaire, soit pour compléter l'évaluation, soit pour expliquer les indications qui y figurent ; à la suite des renseignements ainsi recueillis, il pourra modifier les évaluations avec le consentement de l'Etat intéressé. Dans le cas de l'une quelconque des « drogues » qui sont ou peuvent être comprises dans le groupe II, une déclaration sommaire sera suffisante.

7. Après avoir examiné, conformément au paragraphe 6 ci-dessus, les évaluations fournies et après avoir fixé, conformément à l'article 2, les évaluations pour les pays ou territoires pour lesquels il n'en aura pas été fourni, l'Organe de contrôle adressera, par l'entremise du Secrétaire général et au plus tard le 1^{er} novembre de chaque année, à tous les Membres de la Société des Nations et aux Etats non membres mentionnés à l'article 27 un état con-

tenant les évaluations pour chaque pays ou territoire ; cet état sera accompagné, pour autant que l'Organe de contrôle le jugera nécessaire, d'un exposé des explications fournies ou demandées, conformément au paragraphe 6 ci-dessus, et de toutes observations que l'Organe de contrôle tiendrait à présenter relativement à toute évaluation, explication ou demande d'explication.

8. Toute évaluation supplémentaire communiquée au Comité central permanent au cours de l'année doit être traitée sans délai par l'Organe de contrôle suivant la procédure spécifiée aux paragraphes 6 et 7 ci-dessus.

CHAPITRE III. — LIMITATION DE LA FABRICATION

Article 6

1. Il ne sera fabriqué dans aucun pays ou territoire, au cours d'une année quelconque, de quantité d'une « drogue » quelconque supérieure au total des quantités suivantes :

a) La quantité requise, dans les limites des évaluations pour ce pays ou ce territoire, pour cette année, pour être utilisée comme telle pour ses besoins médicaux et scientifiques, y compris la quantité requise pour la fabrication des préparations pour l'exportation desquelles les autorisations d'exportation ne sont pas requises, que ces préparations soient destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation ;

b) La quantité requise dans les limites des évaluations pour ce pays ou ce territoire, pour cette année, aux fins de transformation, tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation ;

c) La quantité qui pourra être requise par ce pays ou ce territoire, pour l'exécution, au cours de l'année, des commandes destinées à l'exportation et effectuées conformément aux dispositions de la présente Convention ;

d) La quantité éventuellement requise par ce pays ou territoire pour maintenir les stocks de réserve au niveau spécifié dans les évaluations de l'année envisagée ;

e) La quantité éventuellement requise pour maintenir les stocks de réserve au niveau spécifié dans les évaluations de l'année envisagée.

2. Il est entendu que si, à la fin d'une année, une Haute Partie contractante constate que la quantité fabriquée dépasse le total des quantités spécifiées ci-dessus, compte tenu des déductions prévues à l'article 7, premier alinéa, cet excédent sera déduit de la quantité qui doit être fabriquée au cours de l'année suivante. En transmettant leurs statistiques annuelles au Comité central permanent, les Hautes Parties contractantes donneront les raisons de ce dépassement.

Article 7

Pour chaque « drogue », il sera déduit de la quantité dont la fabrication est autorisée, conformément à l'article 6, au cours d'une année quelconque, dans un pays ou territoire quelconque :

i) Toute quantité de la « drogue » importée, y compris ce qui aurait été retourné et déduction faite de ce qui aurait été réexporté ;

ii) Toute quantité de ladite « drogue » saisie et utilisée comme telle pour la consommation intérieure ou la transformation.

S'il est impossible d'effectuer pendant l'exercice en cours l'une des déductions susmentionnées, toute quantité demeurant en excédent à la fin de l'exercice sera déduite des évaluations de l'année suivante.

Article 8

La quantité d'une « drogue » quelconque, importée ou fabriquée dans un pays ou territoire aux fins de transformation, conformément aux évaluations de ce pays ou de ce territoire, devra être utilisée, si possible, en totalité à cet effet pendant la période visée par l'évaluation.

Toutefois, s'il est impossible d'utiliser ainsi la quantité totale dans la période en question, la fraction demeurant inutilisée à la fin de l'année sera déduite des évaluations de l'année suivante pour ce pays ou ce territoire.

Article 9

Si, au moment où toutes les dispositions de la présente Convention deviendront applicables, les stocks d'une « drogue » existant à ce moment dans un pays ou territoire dépassent le montant des stocks de réserve de cette « drogue » que ce pays ou territoire désire maintenir, conformément à ses évaluations, cet excédent sera déduit de la quantité qui, normalement, pourrait être fabriquée ou importée, selon le cas, au cours de l'année, conformément aux dispositions de la présente Convention.

Si cette procédure n'est pas appliquée, le gouvernement prendra en charge les stocks en excédent existant au moment où toutes les dispositions de la présente Convention deviendront applicables. Le gouvernement n'en délivrera, à certains intervalles, que les quantités qui peuvent

être délivrées, conformément à la Convention. Toutes les quantités ainsi délivrées au cours de l'année seront déduites de la quantité totale destinée à être fabriquée ou importée, selon le cas, au cours de cette même année.

CHAPITRE IV. — INTERDICTIONS ET RESTRICTIONS

Article 10

1. Les Hautes Parties contractantes interdiront l'exportation de leurs territoires de la diacétylmorphine et de ses sels, ainsi que des préparations contenant de la diacétylmorphine ou des sels.

2. Toutefois, sur demande émanant du gouvernement d'un pays où la diacétylmorphine n'est pas fabriquée, toute Haute Partie contractante pourra autoriser l'exportation à destination de ce pays des quantités de diacétylmorphine, de ses sels et des préparations contenant de la diacétylmorphine ou ses sels, qui sont nécessaires pour les besoins médicaux et scientifiques de ce pays, à la condition que cette demande soit accompagnée d'un certificat d'importation et soit adressée à l'administration officielle indiquée dans le certificat.

3. Toutes les quantités ainsi importées seront distribuées par le gouvernement du pays importateur et sous sa responsabilité.

Article 11

1. Le commerce et la fabrication commerciale de tout produit dérivé de l'un des alcaloïdes phénanthrènes de l'opium ou des alcaloïdes ecgoniniques de la feuille de coca, qui ne sera pas utilisé à la date de ce jour pour des besoins médicaux ou scientifiques, ne pourront être permis

dans un pays ou territoire quelconque que si la valeur médicale ou scientifique de ce produit a été constatée d'une manière jugée probante par le gouvernement intéressé.

Dans ce cas, à moins que le gouvernement ne décide que le produit en question n'est pas susceptible d'engendrer la toxicomanie ou d'être converti en un produit susceptible d'engendrer la toxicomanie, les quantités dont la fabrication est autorisée ne devront pas, dans l'attente des décisions mentionnées ci-après, dépasser le total des besoins intérieurs du pays ou du territoire pour des fins médicales et scientifiques et la quantité nécessaire pour satisfaire aux commandes d'exportation, et les dispositions de la présente Convention seront appliquées audit produit.

2. La Haute Partie contractante qui autorisera le commerce ou la fabrication commerciale d'un de ces produits en avisera immédiatement le Secrétaire général de la Société des Nations, qui communiquera cette notification aux autres Hautes Parties contractantes et au Comité d'hygiène de la Société.

3. Le Comité d'hygiène, après avoir soumis la question au Comité permanent de l'Office international d'hygiène publique, décidera si le produit dont il s'agit peut engendrer la toxicomanie (et doit être assimilé de ce fait aux « drogues » mentionnées dans le sous-groupe *a*) du groupe I), ou s'il peut être transformé en une de ces mêmes drogues (et être, de ce fait, assimilé aux « drogues » mentionnées dans le sous-groupe *b*) du groupe I ou dans le groupe II).

4. Si le Comité d'hygiène décide que, sans être une « drogue » susceptible d'engendrer la toxicomanie, le produit dont il s'agit peut être transformé en une telle « drogue », la question de savoir si ladite « drogue » rentre

dans le sous-groupe *b*) du groupe I ou dans le groupe II sera soumise pour décision à un Comité de trois experts qualifiés pour en examiner les aspects scientifiques et techniques. Deux de ces experts seront désignés respectivement par le gouvernement intéressé et par la Commission consultative de l'opium ; le troisième sera désigné par les deux précités.

5. Toute décision prise conformément aux deux paragraphes précédents sera portée à la connaissance du Secrétaire général de la Société des Nations, qui la communiquera à tous les Membres de la Société et aux Etats non membres mentionnés à l'article 27.

6. S'il résulte de ces décisions que le produit en question peut engendrer la toxicomanie ou peut être transformé en une « drogue » susceptible de l'engendrer, les Hautes Parties contractantes, dès la réception de la communication du Secrétaire général, soumettront ladite « drogue » au régime prévu par la présente Convention, suivant qu'elle sera comprise dans le groupe I ou dans le groupe II.

7. Sur la demande de toute Haute Partie contractante adressée au Secrétaire général, toute décision de cette nature pourra être revisée à la lumière de l'expérience acquise et conformément à la procédure indiquée ci-dessus.

Article 12

1. L'importation ou l'exportation d'une « drogue » quelconque, en provenance ou à destination du territoire d'une Haute Partie contractante, ne pourront être effectuées que conformément aux dispositions de la présente Convention.

2. Les importations d'une « drogue » quelconque, dans un pays ou territoire quelconque et pour une année quelconque, ne pourront excéder le total des évaluations défi-

nies à l'article 5 et de la quantité exportée de ce pays ou territoire pendant la même année, déduction faite de la quantité fabriquée dans le pays ou territoire pendant la même année.

CHAPITRE V. — CONTRÔLE

Article 13

1. a) Les Hautes Parties contractantes appliqueront à toutes les « drogues » du groupe I les dispositions de la Convention de Genève, dont celle-ci prévoit l'application aux substances spécifiées à son article 4 (ou des dispositions équivalentes). Les Hautes Parties contractantes appliqueront aussi ces dispositions aux préparations de la morphine et cocaïne visées à cet article 4 et à toutes les préparations des autres « drogues » du groupe I, sauf les préparations qui peuvent être soustraites au régime de la Convention de Genève, conformément à l'article 8 de cette Convention.

b) Les Hautes Parties contractantes appliqueront aux solutions ou dilutions de morphine ou de cocaïne, ou de leurs sels, dans une substance inerte, liquide ou solide, et contenant 0,2 % ou moins de morphine ou 0,1 % au moins de cocaïne, le même traitement qu'aux préparations contenant un pourcentage plus élevé.

2. Les Hautes Parties contractantes appliqueront aux « drogues » qui sont ou qui peuvent être comprises dans le groupe II les dispositions suivantes de la Convention de Genève ou des dispositions équivalentes :

a) Les dispositions des articles 6 et 7, en tant qu'elles s'appliquent à la fabrication, à l'importation, à l'exportation et au commerce de gros de ces « drogues » ;

b) Les dispositions du chapitre V, sauf en ce qui concerne les compositions qui contiennent l'une de ces « drogues » et qui se prêtent à une application thérapeutique normale ;

c) Les dispositions des alinéas 1 b), c) et e) et de l'alinéa 2 de l'article 22, étant entendu :

i) Que les statistiques des importations et des exportations pourront être envoyées annuellement et non trimestriellement, et

ii) Que l'alinéa 1 b) et l'alinéa 2 de l'article 22 ne seront pas applicables aux préparations qui contiennent ces « drogues ».

Article 14

1. Les gouvernements qui auront délivré une autorisation d'exportation, à destination de pays ou de territoires auxquels ne s'appliquent ni la présente Convention ni la Convention de Genève, pour une « drogue » qui est ou pourra être comprise dans le groupe I en aviseront immédiatement le Comité central permanent. Il est entendu que si les demandes d'exportation s'élèvent à 5 kilogrammes ou davantage, l'autorisation ne sera pas délivrée avant que le gouvernement soit assuré auprès du Comité central permanent que l'exportation ne provoquera pas un dépassement des évaluations pour le pays ou territoire importateur. Si le Comité central permanent fait savoir qu'il y aura un dépassement, le gouvernement n'autorisera pas l'exportation de la quantité qui provoquerait ce dépassement.

2. S'il ressort des relevés des importations et des exportations adressés au Comité central permanent ou des notifications faites à ce Comité, conformément au paragraphe précédent, que la quantité exportée ou dont l'exportation a été autorisée à destination d'un pays ou territoire quel-

conque dépasse le total des évaluations définies à l'article 5 pour ce pays ou ce territoire, pour cette année, augmenté de ses exportations constatées, le Comité en avisera immédiatement toutes les Hautes Parties contractantes. Celles-ci ne pourront plus autoriser, pendant l'année en question, aucune nouvelle exportation à destination dudit pays ou territoire, sauf

i) Dans le cas où une évaluation supplémentaire sera fournie, en ce qui concerne à la fois toute quantité importée en excédent et la quantité supplémentaire requise, ou

ii) Dans les cas exceptionnels où l'exportation est, de l'avis du gouvernement du pays exportateur, essentielle aux intérêts de l'humanité ou au traitement des malades.

3. Le Comité central permanent préparera chaque année un état indiquant pour chaque pays ou territoire et pour l'année précédente :

- a) Les évaluations de chaque « drogue » ;
- b) La quantité de chaque « drogue » consommée ;
- c) La quantité de chaque « drogue » fabriquée ;
- d) La quantité de chaque « drogue » transformée ;
- e) La quantité de chaque « drogue » importée ;
- f) La quantité de chaque « drogue » exportée ;
- g) La quantité de chaque « drogue » employée à la confection des préparations pour l'exportation desquelles les autorisations d'exportation ne sont pas requises.

S'il résulte dudit état que l'une des Hautes Parties contractantes a ou peut avoir manqué aux obligations prévues par la présente Convention, le Comité sera en droit de lui demander des explications par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations, et la procédure prévue par les paragraphes 2 à 7 de l'article 24 de la Convention de Genève sera applicable.

Le Comité publiera, le plus tôt possible, l'état visé ci-dessus, et, à moins qu'il ne le juge pas nécessaire, un résumé des explications données ou demandées conformément à l'alinéa précédent, ainsi que toutes observations qu'il tiendrait à faire concernant ces explications ou demandes d'explications.

En publiant les statistiques et autres informations qu'il reçoit en vertu de la présente Convention, le Comité central permanent aura soin de ne faire figurer dans ces publications aucune indication susceptible de favoriser les opérations des spéculateurs ou de porter préjudice au commerce légitime d'une quelconque des Hautes Parties contractantes.

CHAPITRE VI. — DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES

Article 15

Les Hautes Parties contractantes prendront toutes les mesures législatives ou autres nécessaires pour donner effet dans leurs territoires aux dispositions de la présente Convention.

Les Hautes Parties contractantes établiront, si elles ne l'ont déjà fait, une administration spéciale ayant pour mission :

- a) D'appliquer les prescriptions de la présente Convention ;
- b) De réglementer, surveiller et contrôler le commerce des « drogues » ;
- c) D'organiser la lutte contre la toxicomanie, en prenant toutes les mesures utiles pour en empêcher le développement et pour combattre le trafic illicite.

Article 16

1. Chacune des Hautes Parties contractantes exercera une surveillance rigoureuse sur :

a) Les quantités de matières premières et de « drogues » manufacturées qui se trouvent en la possession de chaque fabricant aux fins de fabrication ou de transformation de chacune de ces « drogues » ou à toutes autres fins utiles ;

b) Les quantités de « drogues » (ou de préparations contenant ces drogues) produites ;

c) La manière dont il est disposé des « drogues » et préparations ainsi produites, notamment leur distribution au commerce, à la sortie de la fabrique.

2. Les Hautes Parties contractantes ne permettront pas l'accumulation entre les mains d'un fabricant quelconque de quantités de matières premières dépassant les quantités requises pour le fonctionnement économique de l'entreprise, en tenant compte des conditions du marché. Les quantités de matières premières en la possession de tout fabricant, à un moment quelconque, ne dépasseront pas les quantités nécessaires pour les besoins de la fabrication pendant le semestre suivant, à moins que le gouvernement, après enquête, n'estime que des conditions exceptionnelles justifient l'accumulation de quantités additionnelles, mais, en aucun cas, les quantités totales qui pourront être accumulées ainsi ne devront dépasser l'approvisionnement d'une année.

Article 17

Chacune des Hautes Parties contractantes astreindra chaque fabricant établi sur ses territoires à fournir des rapports trimestriels indiquant :

a) Les quantités de matières premières et de chaque « drogue » qu'il a reçues dans sa fabrique, ainsi que les quantités de « drogues » ou de tout autre produit, quel qu'il soit, fabriqué avec chacune de ces substances. En signalant les quantités de matières premières ainsi reçues par lui, le fabricant indiquera la proportion de morphine, de cocaïne ou d'ecgonine contenue dans celles-ci ou qui peut en être retirée — proportion qui sera déterminée par une méthode prescrite par le gouvernement et dans des conditions que le gouvernement considère comme satisfaisantes ;

b) Les quantités, soit de matières premières, soit de produits manufacturés à l'aide de ces matières, qui ont été utilisées au cours du trimestre ;

c) Les quantités restant en stock à la fin du trimestre.

Chacune des Hautes Parties contractantes astreindra chaque négociant en gros établi sur ses territoires à fournir, à la fin de chaque année, un rapport spécifiant pour chaque « drogue » la quantité de cette « drogue » contenue dans les préparations exportées ou importées au cours de l'année et pour l'exportation ou l'importation desquelles il n'est pas requis d'autorisation.

Article 18

Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à ce que toutes les « drogues » du groupe I qu'elle saisira dans le trafic illicite soient détruites ou transformées en substances non stupéfiantes ou réservées à l'usage médical ou scientifique, soit par le gouvernement, soit sous son contrôle, une fois que ces « drogues » ne sont plus nécessaires pour la procédure judiciaire ou toute autre action de la

part des autorités de l'Etat. Dans tous les cas, la diacétylmorphine devra être détruite ou transformée.

Article 19

Les Hautes Parties contractantes exigeront que les étiquettes sous lesquelles est mise en vente une « drogue » quelconque ou une préparation contenant cette « drogue » indiquent le pourcentage de celle-ci. Elles devront aussi en indiquer le nom de la manière prévue par la législation nationale.

CHAPITRE VII. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 20

1. Toute Haute Partie contractante dans l'un quelconque des territoires de laquelle une « drogue » quelconque sera fabriquée ou transformée au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention ou qui, à ce moment ou ultérieurement, se proposera d'autoriser sur son territoire cette fabrication ou transformation, enverra une notification au Secrétaire général de la Société des Nations en indiquant si la fabrication ou la transformation est destinée aux besoins intérieurs seulement ou également à l'exportation, et à quelle époque cette fabrication ou transformation commencera ; elle spécifiera également les « drogues » qui doivent être fabriquées ou transformées, ainsi que le nom et l'adresse des personnes ou des maisons autorisées.

2. Au cas où la fabrication ou la transformation de l'une quelconque des « drogues » cesserait sur son territoire, la Haute Partie contractante enverra une notification à cet effet au Secrétaire général en indiquant la date et le lieu où cette fabrication ou transformation a cessé ou

cessera et en spécifiant les « drogues » visées, les personnes ou maisons visées, ainsi que leur nom et leur adresse.

3. Les renseignements fournis conformément aux paragraphes 1 et 2 seront communiqués par le Secrétaire général aux Hautes Parties contractantes.

Article 21

Les Hautes Parties contractantes se communiqueront par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations les lois et règlements promulgués pour donner effet à la présente Convention, et lui transmettront un rapport annuel relatif au fonctionnement de la Convention sur leurs territoires, conformément à un formulaire établi par la Commission consultative du trafic de l'opium et autres « drogues » nuisibles.

Article 22

Les Hautes Parties contractantes feront figurer dans les statistiques annuelles fournies par elles au Comité central permanent les quantités de chacune des « drogues » employées par les fabricants et grossistes pour la confection de préparations, destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation, pour l'exportation desquelles les autorisations ne sont pas requises.

Les Hautes Parties contractantes feront également figurer dans leurs statistiques un résumé des relevés établis par les fabricants, conformément à l'article 17.

Article 23

Les Hautes Parties contractantes se communiqueront par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations, dans un délai aussi bref que possible, des renseignements

sur tout cas de trafic illicite découvert par elles et qui pourra présenter de l'importance, soit en raison des quantités de « drogues » en cause, soit en raison des indications que ce cas pourra fournir sur les sources qui alimentent en « drogues » le trafic illicite ou les méthodes employées par les trafiquants illicites.

Ces renseignements indiqueront, dans toute la mesure possible :

- a) La nature et la quantité des « drogues » en cause ;
- b) L'origine des « drogues », les marques et étiquettes ;
- c) Les points de passage où les « drogues » ont été détournées dans le trafic illicite ;
- d) Le lieu d'où les « drogues » ont été expédiées et les noms des expéditeurs, agents d'expédition ou commissionnaires, les méthodes de consignation et les noms et adresses des destinataires s'ils sont connus ;
- e) Les méthodes employées et routes suivies par les contrebandiers et éventuellement les noms des navires qui ont servi au transport ;
- f) Les mesures prises par les gouvernements en ce qui concerne les personnes impliquées (et, en particulier, celles qui posséderaient des autorisations ou des licences), ainsi que les sanctions appliquées ;
- g) Tous autres renseignements qui pourraient aider à la suppression du trafic illicite.

Article 24

La présente Convention complétera les Conventions de La Haye de 1912 et de Genève de 1925 dans les rapports entre les Hautes Parties contractantes liées par l'une au moins de ces dernières Conventions.

Article 25

S'il s'élève entre les Hautes Parties contractantes un différend quelconque relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente Convention, et si ce différend n'a pu être résolu de façon satisfaisante par voie diplomatique, il sera réglé conformément aux dispositions en vigueur entre les Parties concernant le règlement des différends internationaux.

Au cas où de telles dispositions n'existeraient pas entre les Parties au différend, elles le soumettront à une procédure arbitrale ou judiciaire. A défaut d'un accord sur le choix d'un autre tribunal, elles soumettront le différend, à la requête de l'une d'elles, à la Cour permanente de Justice internationale, si elles sont toutes parties au Protocole du 16 décembre 1920, relatif au Statut de ladite Cour, et, si elles n'y sont pas toutes parties, à un tribunal d'arbitrage, constitué conformément à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Article 26

Toute Haute Partie contractante pourra déclarer, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, qu'en acceptant la présente Convention, elle n'assume aucune obligation pour l'ensemble ou une partie de ses colonies, protectorats, territoires d'outre-mer ou territoires placés sous sa souveraineté ou sous son mandat, et la présente Convention ne s'appliquera pas aux territoires mentionnés dans cette déclaration.

Toute Haute Partie contractante pourra ultérieurement donner, à tout moment, avis au Secrétaire général de la

Société des Nations qu'elle désire que la présente Convention s'applique à l'ensemble ou à une partie de ses territoires qui auront fait l'objet d'une déclaration aux termes de l'alinéa précédent, et la présente Convention s'appliquera à tous les territoires mentionnés dans cet avis, comme dans le cas d'un pays ratifiant la Convention ou y adhérant.

Chacune des Hautes Parties contractantes pourra déclarer à tout moment, après l'expiration de la période de cinq ans prévue à l'article 32, qu'elle désire que la présente Convention cesse de s'appliquer à l'ensemble ou à une partie de ses colonies, protectorats, territoires d'outre-mer ou territoires placés sous sa souveraineté ou sous son mandat, et la Convention cessera de s'appliquer aux territoires mentionnés dans cette déclaration, comme s'il s'agissait d'une dénonciation faite conformément aux dispositions de l'article 32.

Le Secrétaire général communiquera à tous les Membres de la Société, ainsi qu'aux Etats non membres mentionnés à l'article 27, toutes les déclarations et tous les avis reçus aux termes du présent article.

Article 27

La présente Convention, dont les textes français et anglais feront également foi, portera la date de ce jour et sera, jusqu'au 31 décembre 1931, ouverte à la signature au nom de tout Membre de la Société des Nations ou de tout Etat non membre qui s'est fait représenter à la Conférence qui a élaboré la présente Convention, ou auquel le Conseil de la Société des Nations aura communiqué copie de la présente Convocation à cet effet.

Article 28

La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront transmis au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en notifiera le dépôt à tous les Membres de la Société ainsi qu'aux Etats non membres visés à l'article précédent.

Article 29

A dater du 1^{er} janvier 1932, tout Membre de la Société des Nations et tout Etat non membre visé à l'article 27 pourra adhérer à la présente Convention.

Les instruments d'adhésion seront transmis au Secrétaire général de la Société des Nations qui en notifiera le dépôt à tous les Membres de la Société ainsi qu'aux Etats non membres visés audit article.

Article 30

La présente Convention entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après que le Secrétaire général de la Société des Nations aura reçu les ratifications ou les adhésions de vingt-cinq membres de la Société des Nations ou Etats non membres, y compris quatre Etats parmi les suivants :

Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Japon, Pays-Bas, Suisse, Turquie.

Les dispositions autres que les articles 2 à 5 ne deviendront toutefois applicables que le 1^{er} janvier de la première année pour laquelle les évaluations seront fournies, conformément aux articles 2 à 5.

Article 31

Les ratifications ou adhésions déposées après la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention prendront effet à l'expiration d'un délai de quatre-vingt-dix jours à partir du jour de leur réception par le Secrétaire général de la Société des Nations.

Article 32

A l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente Convention, celle-ci pourra être dénoncée par un instrument écrit déposé auprès du Secrétaire général de la Société des Nations. Cette dénonciation, si elle est reçue par le Secrétaire général le 1^{er} juillet d'une année quelconque ou antérieurement à cette date, prendra effet le 1^{er} janvier de l'année suivante, et, si elle est reçue après le 1^{er} juillet, elle prendra effet comme si elle avait été reçue le 1^{er} juillet de l'année suivante ou antérieurement à cette date. Chaque dénonciation ne sera opérante que pour le Membre de la Société des Nations ou l'Etat non membre au nom duquel elle aura été déposée.

Le Secrétaire général notifiera à tous les Membres de la Société et aux Etats non membres mentionnés à l'article 27 les dénonciations ainsi reçues.

Si, par suite de dénonciations simultanées ou successives, le nombre des Membres de la Société des Nations et des Etats non membres qui sont liés par la présente Convention se trouve ramené à moins de vingt-cinq, la Convention cessera d'être en vigueur à partir de la date à laquelle la dernière de ces dénonciations prendra effet, conformément aux dispositions du présent article,

Article 33

Une demande de revision de la présente Convention pourra être formulée en tout temps par tout Membre de la Société des Nations ou Etat non membre lié par la Convention, par voie de notification adressée au Secrétaire général de la Société des Nations. Cette notification sera communiquée par le Secrétaire général à tous les autres Membres de la Société des Nations et Etats non membres ainsi liés, et, si elle est appuyée par un tiers au moins d'entre elles, les Hautes Parties contractantes s'engagent à se réunir en une conférence aux fins de revision de la Convention.

Article 34

La présente Convention sera enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations le jour de l'entrée en vigueur de la Convention.

Protocole de signature

1. En signant la Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants en date de ce jour, les Plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés à cet effet, et au nom de leurs gouvernements respectifs, déclarent être convenus de ce qui suit :

Si, à la date du 13 juillet 1933, ladite Convention n'est pas entrée en vigueur conformément aux dispositions de l'article 30, le Secrétaire général de la Société des Nations soumettra la situation au Conseil de la Société des Nations, qui pourra, soit convoquer une nouvelle conférence de tous

les Membres de la Société des Nations et Etats non membres au nom desquels la Convention aura été signée ou des adhésions auront été déposées, en vue d'examiner la situation, soit prendre les mesures qu'il considérerait comme nécessaires. Le gouvernement de chaque Membre de la Société des Nations ou Etat non membre signataire ou adhérent s'engage à se faire représenter à toute conférence ainsi convoquée.

II. Le Gouvernement du Japon a fait la réserve exprimée ci-dessous, qui est acceptée par les Hautes Parties contractantes :

La morphine brute produite au cours de la fabrication de l'opium à fumer dans la fabrique du Gouvernement général de Formose et tenue en stock par ce gouvernement, ne sera pas soumise aux mesures de limitation prévues à la présente Convention.

Il ne sera retiré de temps à autre de ces stocks de morphine brute que les quantités qui pourront être requises pour la fabrication de la morphine raffinée dans les fabriques munies d'une licence par le Gouvernement japonais conformément aux dispositions de la présente Convention.

ACTE FINAL

A la suite des réunions tenues du 27 mai au 13 juillet 1931, les Actes ci-après énumérés ont été arrêtés :

I. Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants.

II. Protocole de signature de la Convention.

La Conférence a également adopté les recommandations ci-après :

I

La Conférence,

Rappelant la proposition faite par la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, dans le Code modèle destiné au contrôle administratif du trafic des stupéfiants (1) qui a été établi lors de sa onzième session, proposition tendant à ce que dans les pays dont l'organisation administrative permet une telle procédure, la surveillance du commerce des stupéfiants, dans son ensemble, soit aux mains d'une autorité unique, en vue de l'unification de toutes les mesures de contrôle applicables à ce commerce, et à ce que dans les pays où cette surveillance est aux mains de plusieurs autorités, des mesures soient prises pour établir une coordination entre ces autorités ;

Recommande que les Membres de la Société des Nations et les Etats non membres qui ne possèdent pas actuellement une autorité unique, envisageant aussitôt l'intérêt qu'il y aurait à en établir une, ayant pour mission de réglementer, de surveiller et de contrôler le trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, ainsi que d'empêcher et de combattre la toxicomanie et le trafic illicite, et que lesdits Membres de la Société des Nations et Etats non membres fassent rapport au Secrétaire général de la Société des Nations, dans un délai d'une année à partir de la présente date, sur les résultats de leur examen de cette question.

II

La Conférence,

Reconnaissant que le Code modèle susmentionné a été d'une valeur considérable pour un certain nombre de gou-

(1) Document C. 241.1928.xi, Annexe VIII.

vernements auxquels il a servi de guide pour l'établissement d'une législation et de mesures administratives tendant à l'application de la Convention de Genève sur leurs territoires ;

Recommande qu'un code semblable soit établi avant l'entrée en vigueur de la Convention signée à la date de ce jour et soit communiqué aux gouvernements, en les priant de s'inspirer autant que possible de ce code pour établir les mesures législatives et administratives nécessaires en vue de l'application dans leurs territoires de ladite Convention ;

Prie le Conseil de la Société des Nations de demander à la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles d'établir ce code.

III

La Conférence,

Ayant décidé, conformément à l'avis des experts attachés à la Conférence, de comprendre parmi les « drogues » qui doivent être soumises pleinement aux dispositions de la présente Convention et de la Convention de Genève (Groupe I) certaines drogues qui ne tombent pas actuellement sous le coup de la Convention de Genève et de la Convention de La Haye de 1912 ;

Recommande :

1. Que le Conseil de la Société des Nations demande au Comité d'hygiène de la Société d'envisager immédiatement l'intérêt qu'il y aurait à faire tomber ces « drogues » sous le coup de la Convention de Genève, conformément à la procédure de l'article 10 de cette Convention ;

2. Que le Conseil attire l'attention des gouvernements des pays auxquels la Convention de La Haye s'applique,

mais auxquels la Convention de Genève ne s'applique pas sur la proposition formulée dans la présente Convention et sur le rapport des experts, relativement aux dispositions de l'article 14 d) de la Convention de La Haye.

IV

La Conférence,

Recommande que les gouvernements envisagent la question de savoir s'il est désirable d'établir un monopole d'Etat sur le commerce et, si c'est nécessaire, sur la fabrication des « drogues » visées par la Convention signée à la date de ce jour.

[La délégation allemande a déclaré qu'elle ne pouvait pas accepter cette recommandation.]

V

La Conférence,

Considérant qu'en vue de combattre, d'une manière plus efficace, la contrebande et l'abus des substances visées dans la Convention en date de ce jour, il est nécessaire de compléter, par un accord international, les sanctions pénales prévues à l'article 20 de la Convention de La Haye de 1912 et à l'article 28 de la Convention de Genève ;

Considérant que la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles a été saisie par la Commission internationale de police criminelle, d'un projet de convention internationale pour la répression du trafic illícite des drogues nuisibles s'inspirant dans ses grandes lignes de la Convention du 20 avril 1929 contre le faux monnayage ;

Emet le vœu que sur la base des travaux entrepris par la Commission consultative, une convention soit conclue,

dans le plus bref délai, pour la poursuite et la punition des infractions à la réglementation de la fabrication, du commerce et de la détention des drogues nuisibles ;

Et prie le Conseil d'attirer l'attention des gouvernements sur l'importance d'une telle convention, afin de hâter la réunion de la Conférence qui doit conclure une convention sur ce sujet.

VI

La Conférence,

Reconnaissant le caractère très dangereux de la diacéylmorphine comme drogue engendrant la toxicomanie et la possibilité dans la plupart des cas, sinon dans tous, de la remplacer par d'autres drogues moins dangereuses,

Recommande que chaque gouvernement examine avec le corps médical la possibilité d'abolir ou de restreindre son usage et communique les résultats de cet examen au Secrétaire général de la Société des Nations.

VII

La Conférence,

Recommande que les gouvernements étudient la possibilité d'appliquer le système de contrôle international prévu dans la Convention de Genève à toute préparation contenant l'une quelconque des « drogues » comprise dans le groupe I, quelle que soit la teneur en drogue de cette préparation.

La Conférence recommande en outre que le Conseil de la Société des Nations invite la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles à examiner la question.

[La délégation allemande a déclaré qu'elle ne pourrait pas accepter ces recommandations.]

VIII

La Conférence,

Recommande qu'en vue de faciliter l'application des mesures tendant à empêcher la toxicomanie et le trafic illicite, les gouvernements envisagent la possibilité d'exclure du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, dans les traités et accords commerciaux conclus à l'avenir, les substances auxquelles la Convention de Genève et la présente Convention s'appliquent.

[Les délégations de l'Allemagne, du Danemark, des Pays-Bas, de la Suisse, de la Suède et du Siam ont déclaré qu'elles ne pouvaient pas accepter cette recommandation.]

IX

La Conférence,

Considérant que, sous réserve des fluctuations possibles dans les besoins mondiaux pour des fins médicales et scientifiques, les quantités de morphine, de diacétylmorphine, et de cocaïne fabriquées pour être utilisées comme telles pendant la période antérieure à l'entrée en vigueur de la Convention signée à la date de ce jour, ne doivent pas dépasser le total moyen des besoins mondiaux, basés sur la moyenne des besoins médicaux et scientifiques des divers pays, et que les études effectuées par le Secrétariat de la Société des Nations dans les documents de la Conférence (document L. F. S. 3 (1) — Parties I, II et III, 8, 61 et 65), pour les années 1928, 1929 et 1930, évaluent approximativement comme suit le total actuel des besoins mondiaux de ces drogues pour leur usage comme telles :

	TONNES
Morphine	9
Diacétylmorphine	2
Cocaïne	5 $\frac{1}{2}$

Prie le Conseil de la Société des Nations de charger le Secrétaire général d'attirer l'attention des Membres de la Société des Nations et des Etats non membres sur ces documents et sur la présente résolution, et

Recommande qu'en attendant ladite entrée en vigueur de la Convention signée à la date de ce jour, les pays fabriquant ces drogues limitent autant que possible leur fabrication pour leur usage comme telles aux quantités requises pour la consommation intérieure et l'exportation pour les fins médicales et scientifiques.

X

La Conférence,

Emet le vœu que la Société des Nations soit mise en mesure d'attribuer des prix comme récompense pour les résultats des recherches entreprises dans le but de trouver des médicaments qui, tout en produisant les mêmes effets thérapeutiques que les drogues, ne donnent pas lieu à l'accoutumance.

LISTE DES SIGNATURES

Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, République Argentine, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Canada, Inde, Chili, Costa-Rica, Cuba, Danemark, Ville libre de Dantzig, République Dominicaine, Egypte, Espagne, Ethiopie, France, Grèce, Guatemala, Hedjaz, Nedjad et dépendances, Italie, Japon, Libéria, Lithuanie, Luxembourg, Mexique, Monaco, Panama,

Paraguay, Pays-Bas, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Uruguay, Venezuela.

Convention non encore en vigueur (1)

LISTE DES RATIFICATIONS OU ADHÉSIONS DÉFINITIVES
A LA CONVENTION (2)

Etats-Unis d'Amérique, 28 avril 1932 (avec des réserves) ; Bulgarie, 20 mars 1933 ; Canada, 17 octobre 1932 ; Inde, 14 novembre 1932 ; Mexique, 13 mars 1933 (avec des réserves) ; Monaco, 16 février 1933 ; Nicaragua, 16 mars 1932 ; Pérou, 20 mai 1932 ; Perse, 28 septembre 1932 ; Portugal, 17 juin 1932 (avec des réserves) ; Soudan, 25 août 1932 ; Suède, 12 août 1932.

LISTE DES RATIFICATIONS OU ADHÉSIONS DÉFINITIVES
AU PROTOCOLE

Etats-Unis d'Amérique, 28 avril 1932 ; Canada, 17 octobre 1932 ; Inde, 14 novembre 1932 ; Mexique, 13 mars 1933 ; Monaco, 20 mars 1933 ; Nicaragua, 16 mars 1932 ; Pérou, 20 mai 1932 ; Perse, 28 septembre 1932 ; Portugal, 17 juin 1932 ; Soudan, 18 janvier 1933 ; Suède, 12 août 1932.

(1) Le Secrétariat de la S. D. N. nous écrivait au 21 mars 1933 : « Nous ne pouvons pas prévoir la date à laquelle cette Convention entrera en vigueur par suite des ratifications ou adhésions reçues par le Secrétariat conformément aux dispositions de son article 30 et du Protocole de signature ».

(2) Cette liste nous a été communiquée aimablement par le Secrétariat de la S. D. N. Elle est à jour au 21 mars 1933.

**Conférence pour
la suppression de l'habitude de fumer l'opium,
convoquée en vertu de l'article XII
de l'Accord de Genève sur l'opium**

(Bangkok, 27 novembre 1931)

ACCORD

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la France, l'Inde, le Japon, les Pays-Bas, le Portugal et le Siam,

Ayant décidé d'examiner la situation, en ce qui concerne l'application, dans leurs possessions et territoires d'Extrême-Orient, du chapitre II de la Convention internationale de La Haye sur l'opium du 23 janvier 1912, et de l'Accord de Genève du 11 février 1925, et de rechercher quelles mesures supplémentaires peuvent être prises pour réaliser la suppression de l'usage de l'opium à fumer,

Sont convenus de compléter l'Accord de Genève ainsi que suit :

Article premier

La vente au détail et la distribution de l'opium ne pourront s'effectuer que dans des magasins du gouvernement, c'est-à-dire des magasins possédés et gérés par le gouvernement ; ou bien, dans le cas où les circonstances locales rendraient difficile l'établissement d'un tel magasin, dans des magasins gérés, sous le contrôle du gouvernement, par des personnes nommées à cet effet par le gouvernement et rétribuées uniquement au moyen d'une rémunération fixe, et non d'une commission sur les ventes.

La disposition ci-dessus pourra ne pas être appliquée dans le cas où il existerait un système de licence et de rationne-

ment des fumeurs donnant des garanties équivalentes ou plus efficaces, ou dans le cas où subsisteraient, comme régime strictement temporaire, des magasins de vente exercés par la Régie.

Article 2

1. Il est interdit à toute personne âgée de moins de 21 ans de fumer l'opium ou de pénétrer dans une fumerie.

2. Quiconque incitera une personne de moins de 21 ans à fumer de l'opium, à pénétrer dans une fumerie ou à se procurer de l'opium, ou facilitera tout acte de ce genre de la part de cette personne, se rendra coupable d'un délit pour lequel il devra être prévu des pénalités sévères, pouvant aller jusqu'à la prison.

Article 3

Les Hautes Parties contractantes conviennent de donner une base légale à la pratique, déjà suivie d'une manière générale, de ne vendre l'opium préparé qu'au comptant.

Article 4

En vue de rendre plus strict le contrôle de la fabrication de l'opium préparé, tout Monopole du gouvernement aura le droit de s'approvisionner en opium préparé à une manufacture du Monopole du gouvernement, située dans un autre territoire appartenant à la même Puissance.

Article 5

Le présent Accord ne s'applique qu'aux possessions et territoires d'Extrême-Orient des Hautes Parties contractantes, y compris les territoires cédés à bail ou protégés, dans lesquels l'usage de l'opium préparé est temporairement autorisé.

Lors de la ratification, chaque Haute Partie contractante pourra déclarer que son adhésion à l'Accord ne s'étend pas à un territoire quelconque sur lequel elle n'exerce qu'un protectorat, et elle pourra adhérer ultérieurement à l'Accord, pour tout protectorat ainsi exclu, au moyen d'une notification d'adhésion déposée entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations, qui notifiera immédiatement ce dépôt à toutes les autres Hautes Parties contractantes.

Article 6

Le présent Accord, dont les textes français et anglais font foi, sera sujet à ratification.

Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de la Société des Nations le plus tôt qu'il sera possible.

L'Accord n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié par les Hautes Parties contractantes. La date de son entrée en vigueur sera le quatre-vingt-dixième jour après la réception, par le Secrétaire général de la Société des adhésions ou ratifications requises.

Le présent Accord sera enregistré par le Secrétaire général de la Société des Nations le jour de son entrée en vigueur.

Article 7

Si l'une des Hautes Parties contractantes désire dénoncer le présent Accord, la dénonciation sera notifiée par écrit au Secrétaire général de la Société des Nations, qui communiquera immédiatement copie de la notification à toutes les autres Hautes Parties contractantes, en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Haute Partie contractante qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Secrétaire général.

ACTE FINAL

La Conférence a adopté un nouvel accord complétant l'Accord de Genève, ainsi qu'une série de recommandations adressées aux gouvernements intéressés et au Conseil de la Société des Nations. Ces recommandations sont les suivantes :

I

La Conférence,

Se rangeant à la conclusion de la Commission d'enquête nommée par la Société des Nations, à savoir que la suppression de l'usage de l'opium préparé a pour condition une limitation effective de la production de l'opium ;

Considérant que cette limitation ne peut être réalisée que par voie d'accord international,

Fait sienne la proposition de la Commission demandant que toutes les mesures possibles soient prises en vue de réaliser cet accord et la soumet à l'examen des gouvernements intéressés.

II

La Conférence,

Reconnaissant que l'existence de quantités considérables d'opium illicite constitue l'obstacle principal qui s'oppose à la restriction de la consommation d'opium préparé au moyen d'un système de licences et de rationnement, tel que le recommande la Commission d'enquête ;

Considérant également que les régions dans lesquelles l'usage de l'opium préparé est temporairement autorisé ne se trouvent pas toutes pareillement exposées au trafic illicite et que, dans certaines régions, ce trafic n'existe pas ou n'existe que dans une très faible mesure ;

Prenant note également de l'expérience faite dans ce domaine par certains pays,

Recommande aux gouvernements des territoires dans lesquels l'habitude de fumer l'opium est temporairement autorisée d'examiner, dans l'esprit le plus favorable, la possibilité d'appliquer le système de licences et de rationnement dans les régions où le trafic illicite ne constitue pas un obstacle sérieux.

III

La Conférence,

Considérant qu'il est désirable que le système de licences et de rationnement soit adopté dès que les circonstances le permettront ;

Estimant qu'il est désirable que le système de licences et de rationnement consiste dans l'adoption d'un système d'immatriculation des fumeurs et d'enregistrement des ventes, et,

Constatant qu'il existe actuellement deux méthodes appliquées, à cet effet, dans certains territoires, à savoir :

a) La délivrance, à chaque fumeur, d'une carte d'identité qu'il est tenu de présenter lors de chaque achat et l'inscription de tout achat fait par lui ;

b) L'inscription, au moment de la vente, du nom et de l'adresse de l'acheteur, ainsi que de la quantité d'opium achetée, et la tenue d'un registre central établi d'après ces registres locaux,

Signale, aux gouvernements des pays qui n'appliquent encore aucun système d'immatriculation, l'opportunité d'adopter l'une ou l'autre des méthodes mentionnées ci-dessus.

IV

La Conférence,

Considérant que les causes qui mènent à l'usage de l'opium à fumer se trouvent surtout : a) dans les conditions d'existence des classes dans lesquelles se recrutent principalement les fumeurs et b) dans l'idée que l'opium fumé guérit ou soulage en cas de maladie ;

Reconnaissant également que, malgré les progrès importants déjà réalisés pour l'amélioration de ces conditions et pour le développement des services médicaux et sanitaires dans les territoires d'Extrême-Orient des Etats intéressés, et malgré les résultats encourageants déjà obtenus, il reste beaucoup à faire au point de vue de l'extension de l'œuvre accomplie dans ce domaine,

Recommande qu'un programme d'extension de ce genre soit considéré comme un élément important de la politique de l'opium de tous les gouvernements intéressés.

V

La Conférence recommande qu'un compte spécial de l'opium faisant ressortir, d'une part, les recettes provenant du Monopole de l'opium et, d'autre part, toutes les dépenses connexes au contrôle de la consommation et à la lutte contre l'habitude de fumer l'opium, soit établi chaque année et joint en annexe au rapport annuel que le gouvernement du territoire soumet à la Société des Nations.

VI

La Conférence,

Considérant les profits énormes réalisés par le trafic illícite de l'opium et convaincue qu'une peine d'amende ne constitue pas en soi une sanction suffisante pour décourager toute participation à ce trafic,

Recommande aux gouvernements de prévoir dans la législation en vigueur sur leur territoire, à moins que des dispositions à cet effet n'y figurent déjà, des stipulations portant que :

a) Toutes les personnes convaincues d'avoir, d'une façon quelconque, préparé l'exécution, par d'autres, d'actes de contrebande d'opium, seront condamnées à une peine de prison sous la réserve que les tribunaux pourront, à leur discrétion, atténuer la peine dans des cas particuliers, et,

b) Que le maximum de la peine d'emprisonnement pouvant être infligée devra être suffisamment élevé pour constituer une mesure préventive efficace.

(La délégation japonaise a déclaré ne pouvoir accepter cette résolution, en ce qui concerne Formose.)

VII

La Conférence recommande que toute les mesures possibles soient prises en vue d'obtenir que le dross produit par l'opium fumé soit remis au gouvernement ; elle signale que la tâche des gouvernements à cet égard se trouverait sérieusement facilitée s'il était possible d'utiliser un procédé simple, d'application pratique, qui permette de déterminer la nature du dross ainsi remis, c'est-à-dire de savoir s'il a été déjà fumé à nouveau, s'il est adultéré ou s'il a

été produit par de l'opium autre que l'opium du gouvernement.

VIII

La Conférence recommande que les arrangements envisagés à l'article VIII de l'Accord de Genève, visant les échanges de renseignements et de vues au sujet du trafic illicite de l'opium, soient étendus et s'appliquent à toutes les questions d'un intérêt commun, concernant la suppression de l'habitude de fumer l'opium, en particulier aux mesures préventives qui peuvent être prises pour remédier aux conditions qui favorisent le développement de cette habitude, au traitement des opiomanes et à leur surveillance après guérison. Elle considère également qu'il serait utile, surtout dans le cas de territoires où les conditions sont analogues, que les conférences puissent avoir lieu de temps à autre entre les représentants des services intéressés, afin de discuter les mesures à prendre pour les fins ci-dessus mentionnées.

Une procédure de ce genre facilitera l'adoption générale des mesures dont les différents gouvernements auront reconnu l'efficacité.

IX

La Conférence, après avoir examiné les résultats des expériences faites dans les différents territoires en ce qui concerne la guérison des fumeurs invétérés, signale à tous les gouvernements intéressés l'importance d'adopter des dispositions adéquates pour assurer le traitement de toutes les personnes sincèrement désireuses de se guérir de leur habitude, de prendre de mesures actives en vue d'encourager les fumeurs à chercher la guérison et de dévelop-

per ou d'encourager, par l'intermédiaire d'institutions bénévoles, la sauvegarde des personnes guéries après traitement, afin de les protéger contre les rechutes.

X

La Conférence,

Considérant que la tâche des gouvernements, dans la lutte contre l'habitude de fumer l'opium, se trouverait facilitée s'ils avaient à leur disposition des renseignements plus complets et plus autorisés sur certaines questions, à savoir :

1° Les effets physiologiques et psychologiques sur l'individu, de l'habitude : a) de fumer l'opium, b) de fumer le dross d'opium ;

2° Les éléments composants de l'opium qui produisent ces effets, ainsi que la possibilité et les moyens d'éliminer, de remplacer par quelque substance inoffensive, ou de rendre inoffensifs de toute autre manière, lesdits éléments ;

3° Les méthodes de traitement des fumeurs d'opium ;

4° La recherche d'un procédé qui puisse être facilement employé et qui permette de déterminer la nature du dross remis par le fumeur et de s'assurer que ce dross n'a été ni fumé à nouveau, ni adulteré, ni produit par de l'opium autre que celui du gouvernement ;

Recommande que des mesures soient prises afin qu'il soit procédé, d'après un plan qui sera discuté entre les gouvernements intéressés, à des recherches sur ces différentes questions, et que l'assistance de la Commission consultative et du Comité d'hygiène de la Société des Nations soit demandée pour la préparation d'un programme de recherches et la surveillance de son exécution.

XI

La Conférence,

Considérant que des renseignements détaillés doivent être fournis à la Société des Nations sur la situation dans les territoires où l'usage de l'opium préparé est temporairement autorisé ;

Recommande que la Commission consultative de l'opium de la Société des Nations soit invitée à préparer, à l'intention des gouvernements de ces territoires, le cadre d'un rapport annuel contenant des détails sur les questions supplémentaires suivantes :

Mesures prises pour décourager l'usage de l'opium préparé (article VII de l'Accord de Genève), traitement et surveillance après guérison des opiomaneés, classes de la population auxquelles appartiennent les fumeurs, quantité moyenne d'opium consommée annuellement par les fumeurs de chaque nationalité, consommation d'opium par tête d'habitant et prix de l'opium pratiqués par le trafic illicite.

★
★★

La Conférence a abouti à la conclusion que toute mesure radicale en vue de la suppression de l'habitude de fumer l'opium demeure impossible tant que la production d'opium reste aussi énorme et que des quantités considérables d'opium continuent à être introduites en fraude dans les territoires des pays intéressés ; elle a jugé essentiel de signaler la situation, en ce qui concerne la production et la contrebande de l'opium, à la fois au Conseil de la Société et à l'opinion publique, dans l'espoir que la publi-

cation des faits amènera les gouvernements des pays intéressés à prendre des mesures actives afin de limiter cette production et d'empêcher l'exportation en vue de fins illicites.

★
★★

Au cours de la Conférence, les chefs des services de l'opium qui étaient présents ont élaboré un programme d'étroite coopération entre leurs services respectifs, pour la répression du trafic illicite de l'opium dans les territoires d'Extrême-Orient (1).

(1) Le Secrétariat de la S. D. N. nous indique par une lettre en date du 21 mars 1933 :

« En ce qui concerne l'accord pour la suppression de l'habitude de fumer l'opium fait à Bangkok, le 21 novembre 1931, je vous informe que, jusqu'à ce jour, nous n'avons reçu aucune ratification de la part des pays signataires de cet acte ».

MODELE DE CERTIFICAT D'IMPORTATION

CONVENTION INTERNATIONALE DE L'OPIMUM

N°

Certificat officiel d'importation

Nous certifions par la présente que le Ministre du..... chargé de l'application de la loi sur les stupéfiants visés par la Convention internationale de l'opium a approuvé l'importation par :

a)

(Nom, adresse et profession de l'importateur).

de b)

(Description exacte du stupéfiant et quantité destinée à l'importation).

en provenance de c)

(Nom et adresse de la Maison du pays exportateur qui fournit le stupéfiant).

sous réserve des conditions suivantes d)

(Indiquer toutes les conditions spéciales à observer : mentionner, par exemple, que le stupéfiant ne doit pas être expédié par la poste).

et déclarons que l'envoi destiné à l'importation est nécessaire :

1° Pour les besoins légitimes (dans le cas d'opium brut et de la feuille de coca) (1).

2° Pour les besoins médicaux et scientifiques exclusivement (dans le cas de stupéfiants visés par le chapitre III de la Convention, et du chanvre indien).

Pour le Ministre et par son ordre :

Signé,

Date.....

(Titre)

(1) Les pays qui n'ont pas supprimé l'habitude de fumer l'opium et qui désirent importer de l'opium brut pour la fabrication de l'opium préparé, doivent délivrer des certificats établissant que l'opium brut réservé à l'importation est destiné à la fabrication de l'opium préparé, que les fumeurs sont soumis aux restrictions gouvernementales, en attendant la suppression complète de l'opium et que l'opium importé ne sera pas réexporté.

**Code administratif modèle
relatif à la Convention Internationale de l'opium,
signée à Genève le 19 février 1925**

*(Annexe 8 du Rapport au Conseil sur les travaux de la
onzième session de la Commission consultative du trafic
de l'opium et autres drogues nuisibles, document
C.241.1928.XI).*

**Règlement-Type pour le contrôle administratif
du commerce des stupéfiants**

INTRODUCTION

Le délégué de l'Italie, M. Cavazzoni, ayant soumis à la Commission consultative du trafic de l'opium, au cours de sa dixième session, un mémorandum dans lequel se trouvaient formulées un certain nombre de règles suivant lesquelles M. Cavazzoni estimait que le contrôle administratif du commerce des stupéfiants devait être organisé, la Commission, après avoir pris connaissance de ce document, avait décidé d'en confier l'étude à un sous-comité. Elle avait en même temps donné mandat à ce sous-comité d'examiner dans son ensemble la question du contrôle administratif des stupéfiants et d'établir, en choisissant dans le mémorandum de M. Cavazzoni et dans les réglementations appliquées actuellement par certains Etats dotés d'un système complet de contrôle, les dispositions qui lui paraissaient avoir une réelle valeur, un règlement-type qui serait soumis à l'appréciation des gouvernements. La Commission estimait en effet qu'un tel document, réunissant un ensemble de dispositions qui avaient déjà subi

l'épreuve de l'application pratique, pourrait rendre aux gouvernements d'utiles services pour l'organisation de leurs contrôles respectifs au moment de l'entrée en vigueur de la Convention de Genève.

C'est le résultat de ce travail de sélection, opéré par le sous-comité et approuvé par la majorité de la Commission que l'on trouvera ci-après :

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES. LICENCES. CAUTIONS.

Concentration et unification du contrôle.

1. Dans les pays dont l'organisation administrative rend possible une telle procédure, le contrôle du commerce des stupéfiants dans son entier devrait être concentré entre les mains d'une seule et même autorité, de façon à unifier les mesures de surveillance dont ce commerce doit être l'objet.

Dans les pays où ce contrôle relève de plusieurs services, les mesures nécessaires devront être prises pour établir entre ces services la liaison nécessaire.

Licences.

2. Les maisons et personnes qui veulent fabriquer des produits tombant sous le coup de la Convention, les manufacturer, les transformer, s'en servir pour fabriquer des préparations pharmaceutiques ou en faire, à un titre quelconque, le commerce, devront y être autorisées par l'autorité compétente (licence). Il pourra cependant être dérogé à cette règle pour les commerçants qui, dans certains pays, vendent des feuilles de coca destinées à être consommées comme telles.

D'une façon générale, on entend par commerce la fabrication, la préparation, la détention, l'offre, le transport, le

courtage, l'achat et la vente, l'importation et l'exportation et le transit.

L'octroi de la licence, qui est partie essentielle de l'organisation du contrôle, devrait, comme toutes les autres parties de ce contrôle, être concentré entre les mains d'une seule et même autorité.

La licence ne pourra être accordée qu'après une enquête minutieuse destinée à donner à l'autorité la garantie que le requérant jouit d'une bonne réputation, qu'il s'occupe principalement de la fabrication ou du commerce des produits chimiques ou des médicaments, et qu'il offre, au surplus, toutes garanties quant à ses aptitudes professionnelles.

Les commissionnaires (courtiers), c'est-à-dire les personnes qui servent d'intermédiaire entre le producteur et l'acheteur, quel que soit le pays que ceux-ci habitent, sans détenir elles-mêmes des stocks de stupéfiants, seront soumis, comme tout autre commerçant, à la formalité de la licence.

La licence pourra être accordée pour tous les produits tombant sous le coup de la Convention, ou seulement pour certains d'entre eux.

La licence sera accordée sur le vu d'une requête motivée, accompagnée des pièces justificatives et indications nécessaires, telles que :

a) Nom et prénom du requérant ; lorsqu'il s'agit d'une société commerciale, noms et prénoms des personnes responsables à l'égard des autorités de l'observation des dispositions de la loi ;

b) Domicile commercial (localité, rue, numéro) ;

c) Extrait de l'inscription au registre du commerce (dans les pays où ce registre existe) ;

d) Pièce établissant le genre d'activité du requérant (fabrication ou commerce de produits chimiques ou de médicaments) ;

e) Nature de la licence sollicitée (fabrication, transformation, préparation, commerce, commission) ;

f) Désignation des stupéfiants qui doivent faire l'objet de la licence ;

g) Désignation des locaux et des installations destinés à la fabrication, à la détention et à la vente de stupéfiants.

Avant d'accorder la licence, l'autorité procédera à une inspection des locaux, pour s'assurer qu'ils remplissent toutes les conditions requises.

En cas de changement du domicile commercial du titulaire d'une licence, ce dernier sera tenu de demander une licence nouvelle.

Les pharmacies publiques dirigées par un pharmacien porteur d'un diplôme reconnu valable, ne seront pas soumises à la formalité de la licence. Il en sera de même des médecins, dentistes et vétérinaires auxquels la législation du pays permet de délivrer des médicaments à leurs clients et d'avoir pour cela une pharmacie privée.

Toutefois, les pharmacies publiques qui fournissent des stupéfiants à d'autres pharmacies, qui font, en un mot, métier de commerçant, seront soumises, comme tout autre commerçant, à la formalité de la licence.

Les hôpitaux qui n'ont pas une pharmacie dirigée par un pharmacien diplômé, doivent également se pourvoir d'une licence pour pouvoir se procurer les stupéfiants dont ils ont besoin pour le traitement de leurs malades. La demande de licence devra être signée par le médecin qui dirige l'hôpital et elle sera accordée sous la responsabilité personnelle de celui-ci.

Seront astreints également à la formalité de la licence, sous la responsabilité de leur directeur, les instituts scientifiques, qui veulent se procurer les stupéfiants nécessaires à leurs recherches.

La licence sera délivrée pour la durée d'une année civile et renouvelable d'année en année, sur demande du titulaire, aussi longtemps que subsisteront les conditions qui en ont justifié l'octroi.

La licence pourra être retirée si son possesseur vient à ne plus remplir, aux yeux de l'autorité les conditions qui en avaient justifié l'octroi, s'il a provoqué quelque suspicion de se livrer au trafic illicite, ou s'il a été condamné pour infraction aux dispositions de la loi. La durée de ce retrait sera fixée par l'autorité.

La licence s'éteint par le décès de son titulaire, ou en cas de remise ou de liquidation de son entreprise. Tout titulaire d'une licence qui remettra ou liquidera son entreprise sera tenu d'en aviser immédiatement l'autorité.

En cas de retrait ou d'extinction de la licence, un état exact des stocks de stupéfiants sera remis à l'autorité, qui les placera sous séquestre et les liquidera de telle façon qui lui paraîtra indiquée.

Caution.

3. L'autorité pourra exiger des personnes auxquelles elle a octroyé une licence le dépôt soit d'une caution suffisante, soit d'une garantie bancaire, ou de toute autre garantie matérielle jugée équivalente.

II. FABRICATION

Registre de magasin.

4. Le fabricant devra tenir un registre, d'après un modèle approuvé par l'autorité ou établi par elle, registre

dans lequel seront inscrites les quantités de matières premières introduites dans la fabrique, avec la date de l'entrée et leur désignation exacte ; les quantités de matières premières employées pour la fabrication des stupéfiants tombant sous le coup de la Convention ; les quantités de désignation exacte ; les quantités détruites et les pertes au cours de la fabrication ; les quantités employées pour la fabrication de produits qui ne tombent pas sous le coup de la Convention. Toutes ces inscriptions se feront journellement et au fur et à mesure des opérations.

Ce registre sera tenu à la disposition de l'autorité qui devra, au cours de ses inspections, vérifier les indications qui s'y trouvent portées, et s'assurer notamment de l'emploi effectif de matières premières et de produits manufacturés utilisés pour la fabrication de drogues qui ne tombent pas sous le coup de la Convention. Le fabricant sera tenu de fournir à l'autorité toutes les indications complémentaires qui lui seront demandées, en vue de la vérification des indications portées sur ses registres.

Emmagasinage des produits fabriqués.

5. Les stupéfiants fabriqués seront emmagasinés à part de toute autre marchandise, dans des locaux fermant à clef et reconnus par l'autorité comme remplissant les conditions requises.

Numérotage des récipients.

6. Les stupéfiants fabriqués seront introduits dans les récipients destinés à les recevoir aussitôt que possible après la fabrication. Ces récipients seront pourvus de marques et de numéros en série progressive permettant de les identifier à tout moment.

Pertes en cours de fabrication et autres.

7. Les pertes subies au cours de la fabrication (pertes normales) seront portées sur le registre de fabrication. Les pertes résultant d'un détournement, d'un vol, ou de tout autre incident analogue (pertes accidentelles) devront être portées sans délai à la connaissance de l'autorité.

Comptes rendus périodiques.

8. Les fabricants feront connaître à l'autorité, par des comptes rendus périodiques, les entrées de matières premières, les sorties de produits fabriqués et les stocks disponibles. Ces comptes rendus périodiques se feront au moyen de formulaires approuvés par l'autorité ou établis par elle.

Inspections.

9. L'autorité procédera à des inspections périodiques pour s'assurer de la bonne tenue des registres et contrôler les stocks.

III. IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS.

Autorisation et permis.

10. Toute maison ou personne autorisée à faire le commerce des stupéfiants, qui désirera effectuer une importation ou une exportation devra en faire la demande à l'autorité compétente, qui lui délivrera, si elle juge la demande recevable, un permis d'importation ou d'exportation et, en outre, en cas d'importation, un certificat d'importation destiné à être présenté à l'autorité du pays exportateur. Ce certificat pourra être remplacé par une copie du permis.

Enregistrement des permis.

11. Les permis accordés devront être enregistrés par l'autorité dans des registres *ad hoc* et numérotés en ordre progressif. Ils n'auront qu'une validité limitée (par exemple, deux mois pour l'exportation, trois mois pour l'importation). Ils ne seront pas transmissibles.

Indications qui doivent figurer sur les permis.

12. Les permis indiqueront les noms et qualités de l'importateur et de l'exportateur, les quantités de stupéfiants qui doivent être importées ou exportées, avec leur désignation précise, le délai dans lequel l'importation ou l'exportation devra se faire, le nombre, les marques et les numéros des colis (pour l'exportation), le bureau de douane par lequel la marchandise devra entrer dans le pays ou le quitter, la route qu'elle devra suivre et toutes autres indications que l'autorité jugera nécessaires. Un double du permis sera remis au bureau de douane, par lequel la marchandise doit être importée ou exportée.

Exportation à destination des pays qui ont adopté ou n'ont pas adopté le système des certificats.

13. Pour tout envoi à destination d'un pays qui subordonne l'importation de stupéfiants à la possession d'une autorisation délivrée par lui, l'exportateur devra fournir la preuve que cette autorisation a été accordée.

Pour les pays qui n'auront pas adopté le système des certificats, il est recommandable que l'autorité du pays exportateur s'assure, dans la mesure du possible, avant d'accorder le permis d'exportation, que le destinataire mérite toute confiance et que la marchandise n'est pas destinée à des fins illicites.

Permis d'importation.

Pour l'importation, le certificat d'importation ou, à son défaut, une copie du permis, sera envoyée par l'importateur à son fournisseur à l'étranger, qui présentera ce document à l'autorité de son pays pour obtenir l'autorisation d'exporter la marchandise. Une fois l'autorisation d'exportation accordée, l'autorité du pays exportateur remettra à l'intéressé un permis d'exportation, qui devra accompagner l'envoi, et enverra une copie de ce permis à l'autorité du pays importateur, en vue du contrôle prévu à l'article 13 de la Convention de Genève.

Au moment de l'entrée de la marchandise dans le pays, la douane attestera sur le permis d'importation que celle-ci a été réellement effectuée, et le remettra, pour sa décharge, à l'importateur. Celui-ci mentionnera à son tour sur le permis qu'il a bien reçu la marchandise et enverra le permis à l'autorité de contrôle. De son côté, la douane retournera à cette même autorité le double du permis d'importation qui lui aura été remis par elle, avec mention du dédouanement de la marchandise.

Vérification au moment de l'importation.

14. A l'arrivée de l'envoi, la douane devra procéder à une vérification pour s'assurer que celui-ci est bien conforme aux indications qui figurent sur le permis d'importation et que l'adresse indiquée est bien celle du destinataire.

Permis d'exportation.

15. Tout envoi de stupéfiant destiné à l'étranger devra être accompagné d'un permis d'exportation. La sortie de l'envoi sera mentionnée par la douane sur ce permis qui

devra accompagner l'envoi jusqu'à destination. Le double du permis d'exportation remis au bureau de douane sera retourné par celui-ci, avec l'attestation de sortie, à l'autorité de contrôle, pour aviser celle-ci que la marchandise a bien quitté le pays.

Envois par la poste.

16. Lorsqu'il s'agira d'envois effectués par la poste, les organes de cette administration devront mettre à la disposition du bureau de douane de sortie les papiers accompagnant l'envoi, y compris le permis d'exportation ou d'importation.

Interdiction de réexportation.

17. Dans les cas où l'autorité ne voudrait pas que la marchandise importée soit réexportée, mention expresse devra être faite sur le permis d'importation.

Permis non utilisés.

18. Les permis d'importation et d'exportation non utilisés devront être retournés à l'autorité de contrôle, tant par l'intéressé que par les bureaux de douane auxquels les doubles de ce permis auront été remis.

Les statistiques des importations et des exportations devront être basées sur les quantités réellement importées ou exportées, et éliminer celles qui ont fait l'objet de permis non utilisés ou annulés.

Transit.

19. Le transit des stupéfiants ne sera autorisé que pour les envois accompagnés d'un permis d'exportation délivré par le pays exportateur. S'il s'agit d'un pays exportateur qui n'a pas admis le système des certificats, on exigera un permis d'importation du pays importateur.

L'importation, l'exportation et le transit des stupéfiants ne pourront s'effectuer que par les bureaux de douane désignés à cet effet.

Interdiction d'emmagasiner dans les entrepôts et ports francs.

20. Il sera interdit, d'une façon générale, d'emmagasiner des stupéfiants dans un entrepôt privé. Les stupéfiants emmagasinés dans un port franc ou un entrepôt de l'Etat seront soumis au même contrôle que ceux qui se trouvent dans le pays, et ne pourront pas être exportés sans un permis d'exportation.

Interdiction de l'exportation par lettres et d'adresser des envois à une case postale ou une banque.

21. En conformité des conventions postales, il sera interdit d'importer ou d'exporter des stupéfiants par lettre ordinaire ou recommandée.

Il devra être également interdit d'adresser des envois de stupéfiants à une case postale ou à une banque pour le compte d'un tiers.

Séquestre des envois non accompagnés d'un permis.

22. Les envois de stupéfiants qui ne seront pas accompagnés d'un permis d'importation ou d'exportation seront séquestrés par le bureau de douane et mis à la disposition de l'autorité de contrôle.

IV. COMMERCE INTÉRIEUR

Registres de magasin.

23. Les personnes ou les maisons autorisées à faire le commerce des stupéfiants sont tenues d'inscrire toutes leurs

opérations dans les registres spéciaux en indiquant la date d'entrée des marchandises achetées, avec leur désignation exacte et leur poids net, les quantités vendues, avec mention du nom de l'acheteur et la date de la vente ; s'il s'agit de spécialités le registre devra indiquer, tant pour l'achat que pour la vente, le conditionnement de la marchandise (boîte, tube, ampoule, etc.).

Emmagasinage des stupéfiants.

24. Les stupéfiants seront emmagasinés à part de toute autre marchandise, dans des locaux fermant à clef et reconnus par l'autorité comme remplissant les conditions nécessaires.

Délivrance des stupéfiants.

25. Les stupéfiants ne pourront être délivrés qu'à des personnes, maisons, hôpitaux et instituts qui sont au bénéfice d'une licence. »

Demeurent réservées les dispositions qui visent les pharmacies publiques ainsi que les médecins, dentistes et vétérinaires.

Toute personne en possession d'une licence, qui voudra se procurer des stupéfiants auprès d'un fournisseur également possesseur d'une licence devra en faire préalablement la demande à l'autorité au moyen d'un formulaire spécial. On pourra aussi se borner à exiger du fournisseur qu'il notifie sans retard à l'autorité, au moyen d'un bulletin dit « de livraison », des livraisons faites par lui. Ces bulletins (d'autorisation ou de livraison) seront conservés par l'autorité et leur comparaison avec les livres des intéressés permettra de se rendre compte de la régularité des opérations.

Autre méthode : Toute personne qui voudra se procurer des stupéfiants sera tenue de présenter sa licence à son

fournisseur qui inscrira sur cette licence les quantités livrées. Les licences seront émises périodiquement en vue de leur contrôle à l'autorité.

Pharmacies.

26. Les pharmacies publiques ne pourront délivrer des stupéfiants que sur présentation d'une ordonnance établie par un médecin, un dentiste ou un vétérinaire porteur d'un diplôme reconnu par l'Etat. L'ordonnance, valable dans la règle pour une seule dispensation, sera conservée par le pharmacien pendant trois ans au moins. (Il serait peut-être utile de prévoir des dérogations à cette dernière prescription, pour certains cas spéciaux et de permettre que la dispensation puisse être renouvelée deux fois au maximum, sur déclaration expresse du médecin et signée par lui).

Les pharmacies publiques ainsi que les médecins, dentistes et vétérinaires autorisés à avoir une pharmacie privée devront tenir un registre d'ordonnances, où seront inscrites les ordonnances dans lesquelles figurent des stupéfiants, avec indication du nom du malade et la date de la dispensation. Les pharmaciens inscriront en outre le nom du médecin, du dentiste ou du vétérinaire qui aura délivré l'ordonnance.

Les échantillons dits « pour médecins » ne pourront être envoyés qu'au vu d'un bulletin de commande, portant la signature manuscrite du médecin, du dentiste ou du vétérinaire.

Les pharmacies publiques pourront être autorisées à délivrer comme médicaments d'urgence et pour être employés immédiatement les préparations opiacées ci-après : teinture d'opium, laudanum, et poudre de Dover. Les

quantités délivrées dans ces conditions ne devront pas contenir plus de 0,25 gramme d'opium et seront inscrites, ainsi que le nom du patient, dans le livre d'ordonnances.

Les hôpitaux qui possèdent une pharmacie ne peuvent dispenser des stupéfiants qu'aux malades qu'ils hospitalisent. Les stupéfiants ainsi dispensés seront inscrits chaque jour dans un registre *ad hoc*.

**Code administratif modèle pour l'application
de la Convention pour limiter la fabrication
et réglementer la distribution des stupéfiants
signée à Genève le 13 juillet 1931 (1)**

CODE ADMINISTRATIF MODELE

I. PRÉAMBULE

Le plan de limitation de la fabrication établi par la Convention ne s'applique qu'à la fabrication des drogues spécifiées et définies à l'article premier de la Convention, ou auxquelles la Convention est rendue applicable en vertu de l'article 11.

La composition ou le mélange de préparations médicales effectués en partant de ces drogues, c'est-à-dire de drogues se trouvant déjà à l'état manufacturé ou partiellement manufacturé, ne doivent pas être considérés comme une fabrication au sens de la Convention de limitation. Il est entendu que la composition ou le mélange de ces préparations, qu'ils soient effectués dans une fabrique ou par des négociants en gros, tombent sous le coup du plan de con-

(1) Document C. 774, M. 365.1932.XI, 8 de la S. D. N.

trôle qui a été établi dans la Convention de Genève de 1925, complétée par les dispositions de la Convention de limitation.

Il est recommandé que la loi, ou les dispositions administratives ayant force de loi, énumèrent les substances selon la terminologie employée à l'article premier de la Convention de limitation, les définissent comme elles le sont dans cet article et les classent en groupes comme elles le sont également dans le même article.

II. DÉFINITION DES TERMES « STOCKS DE RÉSERVE » ET « STOCKS D'ÉTAT »

Ad article premier, paragraphe 4.

Afin d'obtenir que les évaluations et les statistiques soient préparées selon un principe uniforme, il est recommandé aux gouvernements d'adopter l'interprétation suivante des termes « stocks de réserve » et « stocks d'Etat » :

Le terme « stocks de réserve » doit être considéré comme signifiant les stocks courants *normaux* maintenus par les fabricants et les négociants en gros pour la consommation intérieure *normale* du pays, pour la transformation dans le pays et pour l'exportation. Cette définition aura pour effet qu'en établissant des évaluations et en élaborant des statistiques des stocks de réserve, les gouvernements ne tiendront pas compte des stocks qui se trouvent entre les mains des détaillants.

Les « stocks d'Etat » doivent être considérés, autant que possible, comme ne comprenant que les stocks qui se trouvent sous le contrôle de l'Etat : 1° pour l'usage des forces militaires, navales et aériennes du pays ; 2° pour faire face à des circonstances *exceptionnelles*.

Tous les stocks de drogues détenus par le gouvernement et destinés à la consommation intérieure normale dans le pays de la population civile, que ces drogues soient vendues ou distribuées gratuitement par le gouvernement, doivent, pour les besoins des évaluations et des statistiques transmises au Comité central permanent, être compris dans les « stocks de réserve ».

III. EVALUATIONS

Ad *article 5.*

Il y a lieu d'attirer l'attention sur les points suivants :

1. Une évaluation distincte doit être fournie pour chaque pays ou territoire.

2. Une évaluation distincte doit être établie pour chaque drogue.

3. Une évaluation distincte doit être établie sous chacune des rubriques *a), b), c), d)* du paragraphe 2 de l'article 5.

4. L'évaluation afférente à *chaque drogue*, se rapportant à chacune des rubriques distinctes, doit comporter *un seul chiffre* exprimé en alcaloïde de base, et couvrant les besoins relatifs à la drogue en question, soit sous forme de l'alcaloïde ou des sels, soit sous forme de préparations faites en partant de l'alcaloïde ou des sels.

5. Les évaluations des drogues requises pour la consommation intérieure doivent être fondées *uniquement* sur les besoins médicaux et scientifiques du pays.

6. On constatera également que l'évaluation prévue sous la rubrique *a)* du paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention doit comprendre (exprimée en alcaloïde de base) la quantité requise pour la fabrication des préparations pour

l'exportation desquelles les autorisations d'exportation ne sont pas requises, que ces préparations soient destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation (1) ;

7. L'évaluation concernant la morphine doit également comprendre (exprimée en alcaloïde de base) la quantité requise sous la forme de préparations faites en partant directement de l'opium brut ou médicinal et contenant plus de 20 % de morphine. (Les quantités de morphine contenues dans les préparations faites en partant directement de l'opium brut ou de l'opium médicinal et ne renfermant pas plus de 20 % de morphine *ne doivent pas être incluses* dans l'évaluation ;

8. L'évaluation concernant la cocaïne doit comprendre la quantité requise sous la forme de préparations faites en partant directement de la feuille de coca et contenant plus de 0,1 % de cocaïne. Etant donné la difficulté qu'il y a à obtenir ce renseignement et aussi le fait que les quantités dont il s'agit semblent être négligables, on suggère que la quantité de cocaïne contenue dans les extraits et teintures de cocaïne faits, en partant directement de la feuille de coca, par les pharmaciens détail-

(1) Les préparations pour l'exportation desquelles les autorisations d'exportation ne sont pas requises sont : 1° les préparations médicales contenant *l'une quelconque des drogues* qui ont été ou qui pourront être exemptées en vertu de l'article 8 de la Convention de Genève ; 2° les préparations médicales contenant 0,2 % ou moins de morphine ou 0,1 % ou moins de cocaïne, qui ne tombent pas sous le coup de la Convention de Genève aux termes de l'article 4 d) de cette Convention ; 3° les préparations ou compositions de drogues du groupe II (codéine et dionine), se prêtant à une application thérapeutique normale, qui sont exemptées du système des autorisations d'exportation en vertu de l'article 13 (2) de la Convention de limitation.

lants pour être utilisés dans leur commerce de détail ne soit pas incluse dans les évaluations ;

9. L'évaluation figurant sous 2 b) de l'article 5 ne doit indiquer que la quantité de la drogue à transformer *et non* la quantité de la drogue résultant de la transformation ;

10. Il convient de noter que ce que l'on demande d'indiquer sous la rubrique 2 c) de l'article 5, c'est le niveau auquel on désire maintenir le stock de réserve ; et non une évaluation du montant qui sera nécessaire pour porter ou ramener à ce niveau les stocks de réserve effectivement détenus au début de l'année. Toutefois, si un gouvernement estime que les stocks de réserve qui seront disponibles au début de l'année tombent à un chiffre inférieur à ce niveau, il faudra que ce gouvernement indique également dans ses évaluations la quantité nécessaire pour porter ces stocks de réserve au niveau désiré, et cette quantité sera comprise dans le calcul du « total des évaluations » pour ce pays. De même, si le gouvernement estime que le montant des stocks de réserve disponibles au début de l'année dépassera le niveau désiré, il indiquera, dans l'évaluation, le montant de l'exédent, et ce montant sera déduit lorsqu'on calculera « le total des évaluations ».

Il est probable que, dans de nombreux cas, les gouvernements, lorsqu'ils prépareront les évaluations prévues à l'article 5, pourront difficilement évaluer le montant des stocks de réserve qui sera disponible au début de l'année suivante. Si tel est le cas, ils pourront omettre de l'évaluation l'indication des montants nécessaires pour porter ou pour réduire au niveau désiré les stocks disponibles, et fournir, à une date ultérieure, une évaluation supplémentaire donnant ce renseignement lorsque la quantité de ces stocks aura été effectivement déterminée.

Il importe de fournir ce renseignement, soit dans l'évaluation primitive, soit dans l'évaluation supplémentaire, faute de quoi, en vertu des dispositions de la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 5, les quantités requises ne pourront être prises en considération par l'organe de contrôle lorsqu'il calculera le « total des évaluations » ;

11. La question des méthodes que devront adopter les divers gouvernements pour calculer les évaluations est de la plus grande importance, et la Convention exige que les gouvernements, en transmettant leurs évaluations, exposent la méthode qu'ils ont suivie. On se rend compte que les différences de conditions et de systèmes administratifs pourront conduire les gouvernements à adopter des méthodes différentes, mais, à titre de directives, on propose qu'ils s'inspirent des méthodes esquissées dans l'annexe I du présent code ;

12. Si une évaluation comporte une marge en vue de tenir compte des variations possibles de la demande, en ce qui concerne n'importe quelle quantité figurant dans l'évaluation, l'évaluation doit indiquer séparément les limites de cette marge en pourcentage pour chacune de ces quantités.

Dans les cas où il est jugé nécessaire de prévoir une marge, celle-ci devra être aussi étroite que possible, car autrement on irait à l'encontre du but visé par la Convention, c'est-à-dire la limitation de la fabrication aux besoins effectifs de la médecine et de la science. Toutefois, pour les drogues du Groupe II, la Convention envisage l'éventualité où il pourra être nécessaire de prévoir une marge plus large.

IV. LIMITATION DE LA FABRICATION.

Ad Article 6.

La quantité maximum d'une drogue dont un gouvernement peut autoriser la fabrication est fixée par l'article 6 et par d'autres dispositions de la Convention.

Il y a lieu de noter que le chiffre-limite dont un gouvernement doit se rapprocher autant que possible n'est pas la quantité indiquée dans les évaluations, mais les quantités effectivement requises au cours de l'année dans les limites des évaluations.

Il résulte du paragraphe premier de l'article 6 que la quantité d'une drogue quelconque dont un gouvernement peut permettre la fabrication ne doit pas dépasser la quantité *effectivement requise*, compte tenu de la réserve formulée au paragraphe 2, c'est-à-dire que la fabrication d'une quantité jusqu'à concurrence de ce chiffre pourra ne pas être autorisée si la limite établie d'avance dans les évaluations s'avère plus élevée que le montant des quantités *effectivement requises*.

Afin de s'assurer que les fabricants ne produisent pas, au total, une quantité supérieure aux quantités requises par le pays, il sera nécessaire pour le gouvernement de tenir un compte courant des quantités fabriquées vendues aux détaillants, des quantités détenues en stock par les fabricants et par les grossistes et des quantités importées et exportées.

Quelques-uns des renseignements nécessaires à cet effet seront fournis par les relevés trimestriels des fabricants, prévus à l'article 17 et par les relevés trimestriels des importations et des exportations.

Il est proposé d'inscrire dans les licences délivrées par les gouvernements aux fabricants une clause obligeant ces derniers à réduire ou à cesser la fabrication sur notification du gouvernement.

Les arrangements envisagés dans les paragraphes précédents s'imposeront également, que le gouvernement limite ou non d'avance la quantité qui doit être fabriquée par chaque fabricant.

Ad article 7.

Si un gouvernement constate, après avoir fourni ses évaluations pour l'année suivante, qu'il lui est impossible d'effectuer, dans le courant de l'année, l'une quelconque des déductions prévues dans le présent article, il devra fournir une évaluation supplémentaire réduisant, autant qu'il sera nécessaire de le faire, son évaluation primitive.

Ad article 8.

Dans la mesure où il s'agit de l'obligation relative aux quantités d'une drogue importées aux fins de transformation, le gouvernement devra faire figurer dans la licence d'importation une clause portant que la quantité de la drogue ainsi importée devra être transformée pendant l'année courante.

Dans la mesure où il s'agit de l'obligation relative aux quantités de la drogue fabriquées dans le pays aux fins de transformation, l'obligation peut être remplie par la méthode de compte courant analogue à celle indiquée dans la note relative à l'article 6, le fabricant étant tenu d'accepter que la transformation ait lieu dans le courant de l'année.

Si le cas prévu au deuxième paragraphe de l'article 8 se produisait, il faudrait fournir une évaluation supplémen-

taire réduisant dans la mesure nécessaire l'évaluation primitive.

V. RESTRICTIONS SPÉCIALES

Ad article 10.

Si un gouvernement reçoit un certificat d'importation concernant de la diacétylmorphine d'un gouvernement qui n'est pas partie à la présente Convention et si ce pays ne semble pas d'après les notifications reçues, conformément à l'article 20, par le Secrétaire général ou d'après les rapports de la Commission consultative de l'opium ou du Comité central permanent, être un pays fabricant de la diacétylmorphine, et s'il existe quelque doute sur la question de savoir si ce pays est ou n'est pas fabricant de diacétylmorphine, il est recommandé que le gouvernement qui reçoit le certificat procède aux enquêtes qui lui paraîtront nécessaires pour s'assurer de ce fait.

Aux termes du paragraphe 2 du présent article, les autorisations ne devront être accordées que sur le vu de certificats, d'importation autorisant l'importation par un service du gouvernement. De plus, il devra être joint à ce certificat d'importation une demande officielle émanant du gouvernement du pays importateur, à l'effet que l'exportation soit autorisée. La drogue, lorsqu'elle sera exportée, devra être adressée au service du gouvernement du pays importateur, indiqué dans le certificat d'importation.

Aux termes du paragraphe 3 du présent article, la drogue importée par le service du gouvernement intéressé peut être distribuée par ce service, sous sa responsabilité, soit directement aux médecins ou aux pharmaciens, soit par l'intermédiaire de négociants en gros autorisés.

Ad article 11.

Il convient de faire remarquer que la phrase : « qui ne sera pas utilisé à la date de ce jour pour des besoins médicaux ou scientifiques », du paragraphe 1 de cet article, doit être interprétée comme signifiant : « qui ne sera utilisé de ce jour dans un pays quelconque pour des besoins médicaux ou scientifiques. »

Ad article 12.

Les gouvernements, non seulement des pays fabricants, mais aussi des pays non fabricants, pour pouvoir donner effet à la disposition du second paragraphe de l'article 12, devront tenir un compte courant des quantités importées, des quantités fabriquées, des importations illicites saisies et des quantités détenues en stock. Un pays non fabricant devra, en calculant les quantités qu'il lui est permis d'importer dans le courant de l'année en vertu du paragraphe 2 de l'article 12, tenir compte des quantités de drogues saisies qui ont été importées illicitement dans le pays.

VI. CONTRÔLE.

Ad article 13.

Il y a lieu de noter qu'aux termes des dispositions de l'article premier, et aux fins du paragraphe 1, b) de l'article 13, la morphine comprend les préparations faites en partant directement de l'opium brut ou médicinal et contenant plus de 20 % de morphine, et la cocaïne comprend les préparations faites en partant directement de la feuille de coca et contenant plus de 0,1 % de cocaïne.

Il est recommandé que ces dispositions soient également appliquées par les gouvernements dans le cas de toutes les préparations faites directement en partant de l'opium brut

ou médicinal et contenant 20 % ou moins de morphine, lorsqu'elles sont visées par la Convention de Genève. Une recommandation analogue a été adoptée par la Commission consultative de l'opium au cours de sa quatorzième session, dans les termes suivants :

« Les dilutions de stupéfiants visés par le chapitre III de la Convention de Genève, dans une substance inerte, liquide ou solide, seront considérées, quelle que soit leur concentration, comme tombant sous le coup de la Convention. »

Ad Article 13, paragraphe 2.

Le paragraphe 2 de cet article a pour effet d'appliquer aux drogues du Groupe II (codéine et dionine) le même système de contrôle que celui qui est appliqué à la morphine, à la diacétylmorphine et à la cocaïne, en ce qui concerne la fabrication, la distribution, l'importation et l'exportation, avec les exceptions suivantes :

a) Le commerce de détail des drogues du Groupe II n'est pas visé ;

b) Pour les préparations des drogues du Groupe II qui se prêtent à une application thérapeutique normale, il n'est requis ni autorisation d'exportation et d'importation ni certificat d'importation.

Toutefois, il y a lieu de noter que si, pour les préparations en question, se prêtant à une application thérapeutique normale, il n'est pas exigé d'autorisation d'exportation et d'importation ni de certificat d'importation, néanmoins, les personnes qui se livrent à l'exportation ou à l'importation de ces préparations devront être titulaires d'une licence et tenir des registres de leurs exportations et de leurs importations.

Ad Article 15.

« L'administration spéciale » prévue dans cet article ne doit pas nécessairement être une autorité unique pour toutes les fins mentionnées dans cet article. La Conférence, dans son Acte final, a adopté la résolution suivante :

« La Conférence,

« Rappelant la proposition faite par la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles dans le Code modèle destiné au contrôle administratif du trafic des stupéfiants (document C. 241.1928.XI, annexe VIII) qui a été établi lors de sa onzième session, proposition tendant à ce que, dans les pays dont l'organisation administrative permet une telle procédure, la surveillance du commerce des stupéfiants dans son ensemble soit aux mains d'une autorité unique en vue de l'unification de toutes les mesures de contrôle applicables à ce commerce, et à ce que, dans les pays où cette surveillance est aux mains de plusieurs autorités, des mesures soient prises pour établir une coordination entre ces autorités ;

« Recommande que les Membres de la Société des Nations et les Etats non membres qui ne possèdent pas actuellement une autorité unique, envisageant aussitôt l'intérêt qu'il y aurait à en établir une, ayant pour mission de réglementer, de surveiller et de contrôler le trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, ainsi que d'empêcher et de combattre la toxicomanie et le trafic illicite et que lesdits Membres de la Société des Nations et les Etats non membres fassent rapport au Secrétaire général de la Société des Nations, dans un délai d'une année à partir de la présente date, sur les résultats de leur examen de cette question. »

Les mots « commerce des stupéfiants » ont une acception aussi large que possible et s'appliquent à toutes les opérations ou transactions de toute sorte, relatives aux drogues. Il est recommandé qu'ils soient considérés comme visant entre autres la fabrication, soit pour une tierce personne, soit autrement, y compris le raffinage et les procédés permettant de récupérer la drogue de substances avariées au autres, la préparation, la possession, l'offre, la détention, l'achat et la vente (pour une tierce personne ou autrement) ; le fait de procurer les stupéfiants à fournir par une seconde personne à une tierce personne, que lesdites personnes résident dans le pays ou à l'étranger ; le fait d'en faciliter l'usage à autrui et enfin, l'importation, l'exportation et le transport en transit.

Ad Article 16.

Afin d'assurer la surveillance rigoureuse de la fabrication, prévue à l'article 16, il est recommandé que les autorités fassent en sorte qu'un nombre suffisant d'inspecteurs pleinement qualifiés soient disponibles en vue de procéder à des inspections à intervalles irréguliers et aussi fréquemment que cela sera jugé nécessaire.

L'inspection devrait comprendre la vérification des stocks de matières premières et de drogues manufacturées, ainsi que celle des préparations détenues par des fabricants, par comparaison avec les registres et les relevés des fabricants et de leurs clients ; les quantités livrées devraient également être vérifiées par confrontation avec les pièces justificatives écrites qui doivent être présentées pour pouvoir se livrer ces drogues, dans les cas où la présentation d'une commande ou d'une pièce justificative est requise.

Tous pouvoirs devraient être donnés aux inspecteurs de pénétrer dans toutes les salles ou locaux faisant directement ou indirectement partie de la fabrique, ainsi que d'examiner tous les livres de comptabilité, registres, dossiers ou documents qui peuvent avoir trait, d'une manière ou d'une autre, aux opérations de la fabrique. Ils devraient avoir le droit de se rendre compte des produits fabriqués dans l'usine et de l'affectation de toutes les drogues et préparations produites en partant de matières premières ou de drogues manufacturée en la possession des fabricants aux fins de fabrication ou de transformation de l'une quelconque de ces drogues ou pour d'autres fins ; ils devraient également pouvoir prélever des échantillons de toute substance visée par la loi ou utilisée en cours de fabrication ainsi que les substances que l'inspecteur pourrait supposer être visée par la loi, et avoir le droit de procéder à des analyses chimiques ou de faire procéder par d'autres à des analyses desdites substances.

Ad Article 16, paragraphe 2.

Cette disposition s'applique aux matières premières, c'est-à-dire à l'opium brut et à la feuille de coca, mais non aux drogues manufacturées qui doivent être utilisées aux fins de transformation, ni aux drogues partiellement manufacturées telles que la morphine brute et la cocaïne brute. La quantité de drogues manufacturées ou partiellement manufacturées dans le pays et devant servir à la fabrication ou à la transformation sera limitée automatiquement par l'application des dispositions de la Convention.

Ad Article 17.

Il est désirable que le fabricant, en signalant la proportion de morphine, de cocaïne ou d'ecgonine contenue dans

les quantités de matières premières reçues à l'usine ou pouvant être retirée de ces matières, signale également la proportion de codéine ou de thébaïne contenue dans ces matières premières.

Les analyses mentionnées dans le présent article peuvent être effectuées :

- a) Par le gouvernement lui-même ;
- b) Par une maison d'analystes dûment qualifiés, pourvu que ces analyses soient effectuées dans des conditions jugées satisfaisantes par le gouvernement.

Dans ce dernier cas, a) le fabricant devra être tenu de conserver, par devers lui, à l'usage de l'inspecteur le certificat d'analyse fourni par l'analyste approuvé ; b) l'analyste approuvé pourra être tenu de transmettre au gouvernement une copie du certificat d'analyse.

Le certificat d'analyse devrait fournir les renseignements suivants : le nom de la maison pour le compte de laquelle l'analyse est effectuée, des renseignements détaillés suffisants pour permettre d'identifier les envois (par exemple, numéros et marques des caisses) auxquels l'analyse se rapporte.

Les renseignements qui seraient disponibles avec ce système, pour vérifier les quantités de drogues produites en partant de la matière première, permettraient aux gouvernements de vérifier les relevés annuels envoyés par les fabricants et d'assurer ainsi l'exactitude des statistiques fournies au Comité central permanent.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	9
PREFACE	13
INTRODUCTION	15

PREMIÈRE PARTIE

LA LUTTE JUSQU'EN 1925

CHAPITRE PREMIER. — Problème asiatique	19
Section I : Effort de la Chine	19
Section II : Guerre de l'opium	23
Section III : Du traité de Nankin à la Con- férence de Chang-Haï	28
Section IV : Situation dans les autres ter- ritoires asiatiques jusqu'en 1909	34
CHAPITRE II. — Internationalisation de la lutte	40

Section I : La Commission Internationale de l'opium de Chang-Haï..	40
Section II : Conférence de La Haye	42
Section III : Mesures prises par les Gouver- nements à cette époque....	47
CHAPITRE III. — La grande guerre. — La S.D.N. en face du problème	49
Section I : Effet de la guerre mondiale sur la lutte contre l'opio- manie	49
Section II : Les traités de 1919. — Ratifi- cation de la Convention de 1912	52
Section III : La S.D.N. s'occupe désormais du problème	53

DEUXIÈME PARTIE

LES CONVENTIONS DE 1925

L'OEUVRE DE LA S. D. N. DE 1925 A 1930

CHAPITRE PREMIER. — Les conventions de 1925.	63
Section I : Première Conférence de l'opium de Genève	63
Section II : Seconde Conférence de l'opium de Genève	76

CHAPITRE II. — OEuvre des organismes de la S. D. N. jusqu'en 1931	87
Section I : 1925-1926. Commission d'en- quête en Perse	88
Section II : 1926-1927. Admission de l'Ita- lie au sein de la Commission	99
Section III : 1927-1928. Entrée en vigueur de la Convention de 1925. Le Comité central perma- nent	102
Section IV : 1928-1929	106
Section V : 1929-1930	110
Section VI : 1930-1931	115
Section VII : Etude des rapports des Gou- vernements	118
CHAPITRE III. — L'organisation administrative au sein de la Société des Nations.....	136
Section I : Les organes de la S. D. N...	136
Section II : Les Organismes auxiliaires..	138

TROISIÈME PARTIE

LES CONFÉRENCES DE 1931
POSITION ACTUELLE DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER. — La Conférence et la Con- vention de Genève	145
---	-----

Section I : Réunion préparatoire des pays fabricants	147
Section II : Actes de la Conférence.....	149
Section III : Analyse de la Convention...	151
Section IV : Résultats obtenus	155
CHAPITRE II. — Conférence pour la suppression de l'habitude de fumer l'opium (Bang- kok, novembre 1931)	159
Section I : Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fu- mer en Extrême-Orient ...	160
Section II : Conférence de Bangkok	181
CHAPITRE III. — La question de l'opium devant la S. D. N. depuis 1931	208
Section I : La quinzième session de la Commission consultative .	208
Section II : Le Comité central permanent en 1931-1932	215
Section III : L'Assemblée de la S.D.N. en 1932	217
Section IV : Travaux préparatoires en vue d'une Conférence pour la limitation et le contrôle de la culture du pavot, ainsi que la culture et la récolte de la feuille de coca.....	221

TABLE DES MATIÈRES

379

CHAPITRE IV. — Questions posées par la limitation de la production et de la consommation de l'opium	227
Section I : Répercussion économique de la limitation de la production	227
Section II : Répercussion budgétaire de la limitation de la production	231
CONCLUSION : Quelle solution préconiser ?...	239

APPENDICES

Convention de La Haye 1912	247
Première Conférence de l'Opium à Genève, 1924-1925. Accord, Protocole et Acte final	257
Deuxième Conférence de l'opium à Genève, 1924-1925. Convention, Protocole et Acte final	268
Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants. (Genève, 13 juillet 1931). Convention, Protocole et Acte final	299
Conférence pour la suppression de l'habitude de fumer l'opium, convoquée en vertu de de l'article 12 de l'Accord de Genève	

sur l'opium. (Bangkok, 27 novembre 1931)	335
Code administratif, modèle relatif à la Convention Internationale de l'opium, signée à Genève le 19 février 1925	347
Code administratif, modèle pour l'application de la Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, signée à Genève le 13 juillet 1931	360

